



CHRISTOPHE RENDERS SJ.

Quand la
BELGIQUE
PART EN GUERRE,
elle préfère oublier
qu'elle est
UNE DÉMOCRATIE

PAX CHRISTI WALLONIE-BRUXELLES
AVEC LE SOUTIEN DE LA FÉDÉRATION WALLONIE-BRUXELLES

QUAND LA BELGIQUE PART EN GUERRE, ELLE PRÉFÈRE OUBLIER QU'ELLE EST UNE DÉMOCRATIE

par **Christophe Renders sj.**

Pax Christi Wallonie-Bruxelles

Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles

Cette Étude a été réalisée à l'initiative de la Commission « Géopolitique de la paix » de Pax Christi (Nicolas Bárdos-Féltoronyi, Ignace Berten, Laure Borgomano, Nicolas Bossut, Jonathan Ketchell) avec le support de Pax Christi Vlaanderen et de la CNAPD.

Septembre 2013

SOMMAIRE

1.	Introduction	3
2.	Pourquoi un contrôle parlementaire étendu et significatif est-il nécessaire ?	5
3.	L'emploi de la force dans les relations internationales : interdit ou autorisé ?	7
4.	Comment nommer l'objet du contrôle parlementaire ?	9
5.	Le Parlement belge : plus qu'un observateur privilégié ?	11
6.	Typologie des pouvoirs parlementaires de contrôle sur les interventions des forces armées à l'étranger	14
6.1.	Le Parlement "ignoré"	15
6.2.	Le Parlement "informé"	17
6.2.1.	Information ex post	17
6.2.2.	Information ex ante ou consultation	18
6.3.	Le Parlement "sanctionnateur"	18
6.3.1.	République tchèque	18
6.3.2.	La France après la réforme constitutionnelle de 2008	19
6.4.	Le Parlement "co-décideur"	22
6.4.1.	Pouvoir d'autorisation relatif : exceptions possibles	22
6.4.2.	Pouvoir d'autorisation absolu : droit de veto	27
7.	Les pièces du puzzle du contrôle parlementaire	28
7.1.	La base juridique	29
7.2.	L'objet du contrôle parlementaire	29
7.3.	Le sujet du contrôle Parlementaire	30
7.4.	L'Information du Parlement	31
7.5.	Décision de prolongation ou cessation d'une intervention à l'étranger	33
8.	Conclusion et action	34
9.	Pays	37

1. INTRODUCTION

Le 15 janvier 2013 , le “kern” 1 a confirmé que la Belgique allait s’impliquer dans le conflit malien. Au-delà des interrogations légitimes que pose une telle intervention, la décision du “kern” questionne le fonctionnement de notre démocratie. Quelles sont les conditions dans lesquelles la Belgique peut partir en guerre, envoyer des troupes à l’étranger ou participer à une campagne de frappes aériennes ? Qui en décide ? Le Gouvernement ? Le Parlement ? Les deux ensemble ? Existe-t-il pour le gouvernement une obligation de consulter le Parlement ? Un gouvernement peut-il prolonger à l’infini les opérations militaires à l’étranger ? Au final, le processus décisionnel de déploiement de troupes armées en dehors du territoire prennent-elles en compte la démocratie? Comment cela se passe-t-il dans d’autres pays dotés d’un système démocratique ?

Le postulat de base de cette étude est que le pouvoir militaire doit toujours être soumis au pouvoir civil, c’est-à-dire aux autorités issues d’élections démocratiques, qu’il s’agisse du pouvoir législatif ou exécutif. Tant que le pouvoir militaire garde, de quelque manière que ce soit des privilèges, des espaces d’autonomie ou des domaines réservés, on ne peut à proprement parler de véritable démocratie même si les autorités civiles trouvent leur légitimité dans des élections libres et transparentes. ²

La question du contrôle démocratique des forces armées est donc essentielle et vaste. Cette étude ne vise pas à en aborder toutes les facettes ; elle se situe plutôt dans la perspective de promouvoir une réforme constitutionnelle – allant dans le sens d’un plus grand contrôle démocratique – du système décisionnel quant aux interventions militaires en dehors du territoire national, qui est une, sinon la mission essentielle de l’armée belge aujourd’hui. Outre la question de la déclaration de guerre, notre propos se limitera donc à un examen du rôle du Parlement dans l’envoi de troupes armées à l’étranger.

Nous avons fait le choix de ne pas évoquer la défense du territoire en temps de guerre ou les opérations que l’armée peut mener dans le cadre de la politique de sécurité intérieure (par exemple, en cas d’état d’urgence, ou pour la protection de cibles potentielles du terrorisme) ou encore dans les situations de catastrophes civiles, naturelles ou industrielles. ³ Nous n’évoquerons pas non plus le contrôle des moyens mis à la disposition des forces de sécurité par le biais du vote du budget annuel présenté par le gouvernement ou le pouvoir d’enquête dont le Parlement dispose sur les achats de matériel militaire, ou le contrôle sur les nominations au sein de l’armée.

Nous évoquerons donc les arguments en faveur d’un contrôle parlementaire fort sur ces opérations (section 1), nous rappellerons les obligations internationales de la Belgique en la matière (section 2) et nous veillerons à mieux circonscrire la terminologie à employer à propos de l’objet du contrôle parlementaire (section 3). Viendra ensuite une analyse du cas belge. Quelle est l’étendue des pouvoirs du Parlement – s’il en possède – dans la décision de déclarer la guerre ou de déployer des membres des forces armées à l’étranger ? Voilà donc la question qui nous occupera dans les pages qui suivent. Une analyse comparative de la réponse apportée par les Constitutions et législations nationales en Belgique (section 4) et dans d’autres démocraties parlementaires, principalement des Etats membres de l’Union Européenne, formera le cœur de cette étude (section 5). Elle nous permettra de mettre en lumière plusieurs éléments à prendre en compte pour la mise en œuvre d’un contrôle démocratique efficace des opérations militaires en dehors du territoire national (section 6).

1 Le Conseil des ministres restreint ou Kern est le conseil ministériel belge qui réunit autour du Premier ministre tous les Vice-Premiers ministres du gouvernement. Le comité peut être étendu à d’autres ministres ou secrétaires d’État en fonction des affaires à traiter.

2 Cf. Commission Européenne pour la Démocratie par le Droit, “Rapport sur le contrôle démocratique des forces armées”, Conseil de l’Europe, CDL-AD (2008)04, Strasbourg, avril 2008, pp. 13-14 (<http://www.observatoriodemocratico.org/wp-content/uploads/2011/07/CDL-AD2008004-f.pdf>).

3 Sur les différents rôles des forces armées tant à l’extérieur qu’à l’intérieur du pays, cf. Ibid., pp.22-31.

Après avoir évoqué brièvement la question d'un possible contrôle démocratique au niveau international (section 7), nous concluons notre réflexion, en proposant une révision de l'article 167 de la Constitution qui concerne la question qui nous occupe, en nous appuyant sur les enseignements recueillis au fil de cette étude. Il est clair à nos yeux, comme il en sera sûrement aux vôtres, que quelque chose d'aussi essentiel que l'entrée en guerre de la Belgique ou l'envoi de troupes à l'étranger à des fins supposées pacifiques, doit être une décision prise avec le plus de légitimité démocratique possible.



Photo Alan Wilson, From Belgian Army, 1 Wing - 18 July 2011
Creative Commons Attribution-Share Alike 2.0 Generic

2. POURQUOI UN CONTRÔLE PARLEMENTAIRE ÉTENDU ET SIGNIFICATIF EST-IL NÉCESSAIRE ?

Le contrôle exercé par le pouvoir exécutif (Chef de l'Etat, Premier Ministre, membres du gouvernement) sur le déploiement de troupes armées à l'étranger, ne suffit-il pas ? Après tout, le pouvoir exécutif est investi d'une légitimité démocratique puisqu'il est issu soit directement, dans le cas d'un régime présidentiel, soit indirectement dans le cas des divers régimes parlementaires, d'élections par l'ensemble des citoyens. Qu'est-ce qui justifierait qu'on donne en cette matière plus que dans une autre, un pouvoir plus important que celui dont il dispose "normalement" pour démettre un Premier Ministre ou un Président, ou pour faire tomber un gouvernement ? Certains arguments se font entendre pour réserver à l'exécutif une mainmise pleine et entière sur la politique extérieure d'un Etat. Ainsi John Locke estimait que l'indispensable flexibilité et rapidité d'action exigées par les questions de politique extérieure s'accordent mal de l'inévitable lenteur des procédures parlementaires. On fait aussi fréquemment valoir que les affaires diplomatiques et militaires requièrent une forme de secret : elles perdraient tout impact et toute efficacité si elles devaient être mises sur la place publique comme cela serait le cas si le Parlement devait y avoir un rôle majeur à jouer. ⁴

Ce point de vue de la *realpolitik* a perdu beaucoup de crédit au cours des dernières décennies, en particulier à la vue des dérives auxquelles il a pu mener au cours de la seconde guerre mondiale et de la guerre froide qui l'a suivie, si bien que dans la plupart des Etats démocratiques, le Parlement a vu ses pouvoirs renforcés en ce qui concerne les décisions de déployer des militaires en dehors du territoire national. On peut facilement discerner une série de raisons fondamentales qui plaident en faveur d'un rôle fort du Parlement en ce domaine.

Il y a tout d'abord des **raisons d'ordre éthique** liées aux enjeux et aux conséquences d'opérations militaires. Faire la guerre n'est pas innocent : des valeurs inhérentes à la démocratie comme le respect des droits de l'homme sont plus en risque d'être bafouées par les représentants de la force publique ; des vies, celles des nationaux mais aussi celles des habitants d'autres pays, sont mises en jeu ; des personnes se voient fréquemment obligées de fuir leur terre ; des sommes importantes sont engagées dans les opérations militaires, grevant lourdement le budget national ⁵ ; les relations internationales de l'Etat, sa place dans le concert des nations, peuvent être durablement affectées ; le risque de violer les règles du droit international est important. Sur une question si cruciale, rassembler une large majorité des élus est indispensable, et cela ne peut se faire que par une implication plus forte du Parlement.

Viennent ensuite des **raisons de légitimité démocratique**, au sens où il est essentiel que le déploiement des forces armées soit assumé par l'opinion publique, vu les conséquences qu'il implique et la charge symbolique qu'il revêt. Impliquer le Parlement dans une telle décision, c'est augmenter les garanties de transparence sur les objectifs, les moyens et les limites d'une intervention. C'est aussi permettre que la décision prise au final soit plus en phase avec la perception de la population d'un Etat. Dans une analyse prônant le renforcement du Parlement en 2008, des universitaires allemands écrivaient ainsi que "*Contrary to the argument to leave "high politics" to governmental experts, and not to ordinary people, one should rather argue that because military security policy is so important, it requires maximum consideration of the people's preferences. This provides a strong argument for the massive involvement of parliaments, because they are the very institutions mandated to represent the identity of the nation and the interests of the citizens.*" ⁶

Ce fut un argument repris par les parlementaires français lors de la réforme constitutionnelle de 2008 qui conduisit à une plus grande implication du Parlement dans le contrôle de la décision du pouvoir exécutif d'envoyer des troupes à l'étranger : "L'information du Parlement, la possibilité d'en débattre, puis, le cas échéant, le

4 Cf. S. Dieterich, H. Hummel, S. Marschall, "Strengthening Parliamentary 'War Powers' in Europe : Lessons from 25 National Parliaments", op.cit., p. 3.

5 Une des raisons invoquées par le rapporteur du projet de loi qui a conduit à une plus grande implication du Parlement français en la matière en 2008 était que "le coût des opérations extérieures n'a cessé d'augmenter ces dernières années", chiffres à l'appui.

6 S. Dieterich, H. Hummel, S. Marschall, "Strengthening Parliamentary 'War Powers' in Europe : Lessons from 25 National Parliaments", op.cit., p. 3.

vote sur la poursuite de l'opération, seront autant d'occasions de rappeler aux citoyens la nature, les objectifs et les enjeux de l'opération, de s'assurer que la représentation nationale, et avec elle la Nation, en ont été informées, en ont débattu et apportent leur soutien à l'intervention de nos forces armées.”⁷

Ces arguments sont confortés par le rôle qui est naturellement attribué à un Parlement en démocratie. Comme le souligne la Commission européenne pour la démocratie par le droit, au sein du Conseil de l'Europe, il convient de considérer que:

1. les parlements sont un pilier de la démocratie, ils sont là pour empêcher toute dérive autocratique du pouvoir ;
2. le principe “pas d'imposition sans représentation” est à prendre en compte ;
3. les parlements peuvent créer des paramètres juridiques pour des questions de sécurité ; (...)

De l'avis général, les parlements ont un rôle crucial dans l'exécution des fonctions de contrôle de la sécurité et de la défense et il est nécessaire de renforcer la responsabilité publique dans ce secteur.”⁸

On notera enfin que le contrôle parlementaire sur les interventions militaires à l'étranger se justifie d'autant plus que celles-ci sont devenues une des principales missions des forces armées.



7 Avis n° 388 (2007-2008) de M. Josselin de ROHAN, fait au nom de la commission des affaires étrangères, déposé le 11 juin 2008, sur le Projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Ve République (<http://www.senat.fr/rap/a07-388/a07-3884.html>)

8 Commission Européenne pour la Démocratie par le Droit, “Rapport sur le contrôle démocratique des forces armées”, op.cit., p. 36.

3. L'EMPLOI DE LA FORCE DANS LES RELATIONS INTERNATIONALES : INTERDIT OU AUTORISÉ ?

Avant d'examiner les modalités du contrôle parlementaire sur les interventions des forces armées nationales sur un théâtre extérieur, il est bon de se rappeler que le droit international ne permet évidemment pas tout et n'importe quoi. Les dégâts matériels et surtout humains causés par les deux guerres mondiales ont conduit les Nations Unies à définir un cadre strict à l'usage de moyens militaires dans les relations entre Etats indépendants et plus largement dans le cadre de la politique extérieure des Etats qui en sont membres. Les premiers mots du Préambule de la Charte des Nations-Unies ne sont-ils pas que ses Etats membres sont *“résolus à préserver les générations futures du fléau de la guerre qui deux fois en l'espace d'une vie humaine a infligé à l'humanité d'indicibles souffrances”* ?

Le principe général est celui de l'interdiction du recours à la force. On le trouve à l'article 2,4 de la Charte des Nations-Unies :

“Les Membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies.”

Il a été réaffirmé à plusieurs reprises, notamment dans la résolution 2625 (XXV) prise par l'Assemblée Générale des Nations Unies, le 24 octobre 1970, qui est une déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats. Elle détaille et précise le principe général, mais aussi énonce le *“principe que les Etats règlent leurs différends internationaux par des moyens pacifiques, de telle manière que la paix et la sécurité internationales ainsi que la justice ne soient pas mises en danger”*.

Certaines exceptions au principe d'interdiction du recours à la force sont reconnues en droit international, mais elles sont limitées strictement. Outre la guerre de décolonisation (sur base du droit et du principe d'autodétermination des peuples) qui nous intéresse moins dans le cadre de cette étude, le recours à la force est autorisé :

- dans le cadre de la légitime défense,
- et sur décision ou autorisation du Conseil de sécurité de l'ONU, sur la base du chapitre VII de la Charte des Nations Unies.

L'article 51 de la Charte des Nations-Unies précise que :

“Aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au 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.”

L'état de légitime défense répond à des conditions précises. Il faut une *“agression armée”* – l'anglais est plus large encore puisqu'il parle d' *“armed attack”*. Un quelconque manquement au droit international de la part d'un autre Etat ne suffit pas. Dans ce cas, l'usage de la force est légitime pour autant qu'il soit nécessaire pour faire cesser l'agression armée et qu'il soit proportionnel à la gravité de l'agression. Notons que la légitime défense peut être collective : un Etat peut utiliser la force dans le cas où un autre Etat est victime d'une agression armée. Ce serait particulièrement le cas entre deux Etats liés entre eux par un Traité ou des accords de coopération en matière de défense.

La seconde exception importante concerne la décision prise par le Conseil de Sécurité de l'ONU sur base du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies qui traite de *“l'action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression”*. Lorsqu'il constate une telle situation, le Conseil de Sécurité peut prendre des mesures non coercitives (article 41) en vue de faire respecter les recommandations ou décisions qu'il a prises pour faire revenir la paix. L'article 42 de la Charte envisage l'étape suivante, celle des mesures impliquant l'usage de la force armée :

“Si le Conseil de sécurité estime que les mesures prévues à l'article 41 seraient inadéquates ou qu'elles se sont révélées telles, il peut entreprendre, au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales. Cette action peut comprendre des démonstrations, des mesures de blocus et d'autres opérations exécutées par des forces aériennes, navales ou terrestres de Membres des Nations Unies.”

Dans le cas où le Conseil de Sécurité fait appel au Chapitre VII de la Charte, on parle souvent d'opérations d'*imposition de la paix* : les casques bleus ont en général un mandat plus offensif qui leur permet d'ouvrir le feu sur les groupes armés qui menacent la paix. Ces opérations sont plus risquées et nécessitent souvent une puissance de feu importante. Bien que les frontières soient floues, elles se distinguent des opérations dites de *maintien de la paix* qui souvent se rapportent au Chapitre VI de la Charte sur le règlement pacifique des différends, mais qui comprennent d'importants volets militaires, notamment l'observation de cessez-le feu, l'éventuelle interposition dans une zone tampon entre belligérants, le déminage, le désarmement, démobilisation et réintégration des membres de groupes armés.⁹



9 Cf. Nations Unies, Département des opérations de maintien de la paix, Département de l'appui aux missions, "Opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Principes et orientations", New York, Janvier 2010 (http://www.un.org/fr/peacekeeping/documents/capstone_doctrine_fr.pdf)

4. COMMENT NOMMER L'OBJET DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE ?

Avant la seconde guerre mondiale, il n'existait pas d'autre terme juridique que celui de "guerre" pour désigner le déploiement de troupes armées à l'étranger. C'est d'ailleurs le seul terme utilisé par la Constitution belge, comme nous le verrons dans la section suivante.

Or, comme on vient de le voir, la "guerre" est devenue "hors-la-loi" comme moyen de résolution des conflits ; elle n'est autorisée qu'en dernier ressort et dans des cas bien spécifiés. Dans les faits, on constate que depuis 1945 la plupart des démocraties occidentales n'ont plus été officiellement en guerre : un "état de guerre" n'a plus été déclaré officiellement par les autorités compétentes. C'est le cas de la Belgique. Et pourtant ses soldats sont intervenus sur différents théâtres militaires au cours des soixante dernières années : avec d'autres, depuis la Corée en 1953 à la Libye en 2011, en passant par le Rwanda, le Kosovo et l'Afghanistan, ou seule comme elle l'a fait à plusieurs reprises au Congo particulièrement au lendemain de l'indépendance de son ancienne colonie.

Comment expliquer que des soldats belges se battent dans des conflits parfois meurtriers sans que le pays soit officiellement en guerre ?

Il y va sans doute d'une tactique de communication : la guerre a mauvaise presse, elle risque d'effrayer l'opinion publique. Les gouvernements préfèrent donc le recours à des euphémismes tels que "actions militaires", "réponse armée", "opérations de rétablissement de l'ordre" ou encore le très onusien "usage autorisé de la force". Mais il y a aussi et surtout des raisons d'ordre juridique : ne pas déclarer la guerre, c'est se permettre de contourner les dispositions constitutionnelles relatives à cette situation précise ; c'est le cas échéant se croire autorisé, à l'instar du Gouvernement américain à Guantanamo, de pouvoir échapper aux règles contraignantes du droit international de la guerre, notamment les différentes Conventions de Genève.

On peut certes regretter cette volonté dans le chef des gouvernements de voiler la réalité d'une guerre qui ne se dit pas, mais ne faut-il pas en prendre acte ? D'un autre point de vue, on est en droit de se réjouir que la terminologie guerrière ait aujourd'hui quelque chose d'honteux ; il s'agit là d'un symptôme qui montre que l'humanité prend conscience qu'elle n'est plus acceptable. Mais alors, encore faut-il encadrer juridiquement le recours aux forces armées qui est fait dans le cadre des relations internationales. C'est ce que suggère le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées de Genève :

*"Certaines législations nationales permettent aux pays concernés d'éviter des clauses de contrôle si le déploiement n'a pas lieu dans un contexte de conflit déclaré ou d'état de guerre. En effet, il existe aujourd'hui un grand nombre de types d'opérations de sécurité qui ne sont pas considérées comme impliquant un état de guerre, mais qui néanmoins nécessitent la présence de troupes à l'étranger et, par la même occasion, en potentielles situations de danger. Pour éviter toute confusion, les clauses des dites législations devraient être définies en des termes de déploiement de troupes ou d'utilisation de la force, plutôt qu'en des termes d'état de guerre."*¹⁰

Le Parlement français s'y est attelé lors de la réforme constitutionnelle des pouvoirs parlementaires en la matière, en 2008 : il s'est posé la question de savoir comment qualifier juridiquement l'objet du contrôle parlementaire. L'expression retenue a été celle d' "*interventions des forces armées à l'étranger*". Plus qu'opérations ou missions, le terme a paru suffisamment large pour couvrir un ample spectre d'activités militaires : il ne requiert pas certaines conditions spécifiques. Par ailleurs, la loi a retenu *le terme "à l'étranger", de préférence à l'expression "à l'extérieur du territoire de la République", qui avait été proposée par le comité constitutionnel. Le terme "à l'étranger" est plus restrictif, car il exclut les interventions menées dans les eaux et l'espace aérien*

¹⁰ Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, "Envoi de troupes à l'étranger", DCAF Background Papers, 10/2006, p.5 (<http://www.dcaf.ch/Publications/Sending-Troops-Abroad>).

internationaux. Les déplacements des bâtiments de la marine nationale dans les eaux internationales ou ceux des aéronefs dans l'espace aérien international seraient ainsi exclus du champ de l'obligation d'information."¹¹

Mais la question s'est aussi posée de savoir si toutes les interventions de militaires à l'étranger devaient être prises en compte, s'il ne convenait pas de définir certains critères. Il est vrai que ces interventions peuvent recouvrir des réalités très diverses telles que l'envoi de troupes dans des opérations de maintien ou d'imposition de la paix dans le cadre de l'ONU, des opérations de défense collective dans le cadre de l'OTAN par exemple, l'évacuation de ressortissants nationaux dans une situation d'insécurité, le stationnement de troupes sur un territoire étranger, des exercices conjoints dans le cadre d'accords militaires, l'envoi d'instructeurs pour former les militaires d'une armée étrangère, une aide purement humanitaire dans le cadre d'une catastrophe naturelle,... En droit belge, comme nous le verrons dans la prochaine section, un arrêté royal concerne effectivement différents types d' "engagements opérationnels". Mais faut-il définir dans la Constitution quels sont parmi ces engagements, ceux qui doivent faire l'objet d'un contrôle parlementaire plus strict ?

En France, la réforme de 2008 n'a pas conduit à définir des critères dans le texte constitutionnel lui-même ; celui-ci se borne à utiliser le terme d' "intervention à l'étranger" même si le rapporteur du projet de loi estimait qu' "*il est important toutefois que le champ des interventions concernées par l'obligation d'information ne soit pas laissé à la seule appréciation du ministère de la défense, mais que le Parlement soit associé à cette réflexion*".¹² Parmi les interventions à exclure du contrôle parlementaire, celui-ci considérait que devraient s'y trouver l'affectation d'officiers dans les "*états-majors internationaux ainsi que les forces habituellement stationnées ou pré-positionnées à l'étranger qui ne participent pas à une opération*", ou encore "*la participation de l'armée française à des exercices, par exemple dans le cadre de l'OTAN*." Par contre devraient être soumises au Parlement "*les opérations à caractère humanitaire ou l'évacuation de ressortissants*". Hervé Morin, le Ministre de la Défense de l'époque précisait que le contrôle devait se concentrer sur "*l'envoi des militaires en corps constitués à des fins opérationnelles*", ce qui exclut à son sens toutes les interventions qui sont habituelles, celles qui sont le fait d'unités spéciales, et celles qui requièrent une grande discrétion. Il ajoutait que selon lui, "*la notion d'intervention à l'étranger devra comprendre un critère quantitatif – le nombre d'hommes envoyés – mais aussi un critère politique. Une opération peut en effet ne concerner que peu d'hommes mais avoir une résonance internationale ou sur notre politique étrangère importante*".¹³

Le risque de saturation du Parlement est invoqué pour justifier l'exclusion de certaines interventions du champ de contrôle du pouvoir législatif. Si les échanges de militaires entre Etats-majors et les exercices menés conjointement avec d'autres armées dans des zones non conflictuelles de la planète semblent effectivement issus d'une certaine normalité, et donc ne pas devoir obligatoirement requérir un contrôle spécifique du Parlement, il n'en va pas de même pour tout autre déploiement de troupes à l'étranger, particulièrement dans des zones à risque – même si ce déploiement revêt un caractère habituel comme c'est le cas de la France qui dispose d'unités stationnées en permanence en divers points du continent africain. Même si seul un petit nombre de militaires sont impliqués, ces interventions influent sur la politique extérieure de la Belgique et comportent toujours des risques non négligeables et pour les militaires déployés et pour les populations locales. Il est important que le Parlement puisse se prononcer à leur égard. Quant aux opérations nécessitant la confidentialité, il est possible de recourir à des procédures particulières qui même si elles sont examinées par des membres du Parlement, ne devraient pas nécessairement faire l'objet d'un débat public.

Quoi qu'il en soit, si le terme d' "intervention des forces armées à l'étranger" utilisé désormais par la Constitution française pourrait inspirer le Constituant belge, au vu des interprétations diverses auxquelles il peut être sujet, il conviendrait de davantage le circonscrire, si pas dans le texte même de la Constitution, à tout le moins dans les travaux préparatoires d'une révision constitutionnelle.

11 Avis n° 388 (2007-2008) de M. Josselin de ROHAN, op.cit.

12 Ibid.

13 Ibid.

5. LE PARLEMENT BELGE : PLUS QU'UN OBSERVATEUR PRIVILÉGIÉ ?

En droit belge, le partage des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif dans la décision d'envoyer des troupes armées à l'étranger est régi par l'article 167, §1, alinéa 2 de la Constitution belge:

“Le Roi commande les forces armées, et constate l'état de guerre ainsi que la fin des hostilités. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent, en y joignant les communications convenables.”

En théorie, le Roi a donc la mainmise sur les questions militaires. Le principe “le Roi règne mais ne gouverne pas” qui se traduit dans la Constitution par l'imposition d'un contreseing ministériel pour donner effet à un acte du Roi (article 106), évitant ainsi que le Roi ne porte aucune responsabilité politique mais que celle-ci soit assumée par les ministres, a pendant longtemps été considéré comme ne s'appliquant pas au commandement en chef des armées, et de fait le Roi a exercé un plein pouvoir de commandement sur l'armée pendant des années. Mais depuis les débats sur le rôle ambigu du Roi Léopold III pendant la Seconde guerre mondiale, une distinction subtile est née entre le commandement éminent des forces armées et le commandement effectif. Il est convenu que le Conseil des ministres délibère sur ces questions et propose au Roi la signature d'un arrêté. Comme dans les autres matières donc, la marge de manœuvre du Roi a progressivement été réduite et se limite aujourd'hui à la sanction royale.¹⁴

En ce qui concerne la constatation de l'état de guerre, cette procédure a été confirmée par l'article 2 de la loi du 20 mai 1994 relative à la mise en œuvre des forces armées, à la mise en condition, ainsi qu'aux périodes et positions dans lesquelles le militaire peut se trouver, qui consacre l'aval incontournable du Gouvernement :

“La période de guerre (...) débute et prend fin aux moments fixés par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres.”

A priori, la Constitution belge est muette sur l'envoi de troupes à l'étranger et sur d'éventuelles limitations qui pourraient être posées aux interventions des forces armées.

On peut cependant rappeler qu'en 1993, à la faveur d'une réforme institutionnelle, ce qui était alors l'article 68 de la Constitution a été modifié. Auparavant il stipulait que “le Roi déclare la guerre ...” et non pas simplement qu'il “constate l'état de guerre ...”. Selon les travaux préparatoires de cette modification constitutionnelle, le changement de formule vise à affirmer l'obligation pour l'Etat belge d'agir conformément au droit international lorsqu'il engage les forces armées à l'étranger. Il faut regretter cette formulation floue qui laisserait entendre que l'usage de la force ne peut être utilisé qu'en cas de légitime défense, alors que dans les faits elle autorise tout usage de la force qui n'est pas contraire au droit de la guerre.¹⁵

En 1994, alors que le génocide était en cours au Rwanda et seulement quelques semaines après la mort des 10 casques bleus belges de la MINUAR à Kigali, une loi et un arrêté royal¹⁶ sont venus préciser les conditions d'engagement des forces armées en période de paix. En ce qui concerne les opérations en dehors du territoire national, on recense les missions de type humanitaire (“pour soulager les besoins de la population”, article 3, §1,2, b de la loi du 20 mai 1994), les missions d'observation de cessez-le-feu ou de respect d'accords de paix (article 3 de l'AR du 6 juillet 1994), des missions de protection (article 4 de l'AR) dans lesquelles on reconnaît notamment les opérations visant à l'évacuation de ressortissants belges, des missions de maintien de la paix (“maintenir l'ordre ou la paix, garantir le respect d'accords ou de conventions et éviter l'éclatement de conflits”,

14 En Belgique, la sanction est l'acte par lequel le Roi marque son accord formel avec la loi. C'est un acte qu'il pose personnellement sans être soumis à la responsabilité ministérielle. Il se différencie de la promulgation qui est un

15 P. d'Argent, “Military Law in Belgium”, Nolte G. (ed.), European Military Law System, Berlin, De Gruyter. Recht (2003), p. 190.

16 Loi du 24 mai 1994 relative à la mise en œuvre des forces armées, à la mise en condition, ainsi qu'aux périodes et positions dans lesquelles le militaire peut se trouver, et Arrêté Royal du 6 juillet 1994 portant sur la détermination des formes d'engagement opérationnel et des activités préparatoires en vue de la mise en œuvre des forces armées.

article 5 de l'AR) et des missions d'imposition de la paix ("contrôler la violence ou imposer un cessez-le-feu, au besoin par la force et avec l'usage des armes", article 6 de l'AR).

Quel est le pouvoir décisionnel du Parlement en la matière? Nul. D'après l'article 167 de la Constitution,

le Roi et le Gouvernement sont tout au plus priés d'informer le Parlement de leurs actes

le plus rapidement possible mais sans délai fixe : il leur appartient de déterminer quand le moment opportun est venu ("*aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent*"). Ils disposent en outre du même pouvoir d'appréciation quant aux informations à communiquer ("*les communications convenables*") au Parlement qui ne dispose pas de pouvoir spécial d'enquête en ce domaine. Il y a donc peu de garantie quant à l'exhaustivité de ces informations. La loi et l'arrêté royal de 1994 n'accordent pas plus de pouvoir au Parlement. L'article premier de l'arrêté royal souligne au contraire l'exclusivité du pouvoir décisionnel de l'exécutif sur les diverses missions qui peuvent être confiées aux forces armées : "*Ces formes d'engagement sont décidées par le gouvernement ou par le Ministre de la Défense nationale*".

Et dans la pratique ? Certains observateurs estiment que, vu le modèle consensuel sur lequel la Belgique fonctionne (et est presque obligée de fonctionner), le véritable pouvoir de contrôle des décisions d'envoi de troupes à l'étranger réside chez les présidents des partis politiques membres de la coalition gouvernementale. Le rôle du Parlement reste bien réduit à une peau de chagrin. De fait, l'implication de celui-ci dans la décision politique de la Belgique de participer à différentes opérations internationales de maintien ou d'imposition de la paix (Première guerre du Golfe, Somalie, Rwanda, Croatie, Bosnie, Kosovo) a été soit très faible, soit inexistante. Seule la participation de la Belgique à la MONUC dans l'Est de la République Démocratique du Congo a été débattue au Parlement, pour être finalement rejetée sur base des recommandations de la Commission Rwanda qui avait enquêté sur le meurtre des 10 casques bleus belges aux premières heures du génocide.¹⁷

Cette commission est sans doute le seul épisode dans l'histoire du Parlement où celui-ci a eu un véritable impact sur l'envoi de troupes à l'étranger, non pas en participant à la décision d'envoyer des hommes à tel ou tel endroit du globe, mais en mettant un frein – "politique" et non juridique – à de futures missions "à haut risque" pour les troupes belges. Cela s'est d'ailleurs traduit par une note de politique générale datée du 28 janvier 1998 qui sert de guide aux décideurs et planificateurs. Y sont élaborés les critères à suivre dans le processus de décision de l'engagement des militaires belges. Entre autres, cette note insiste sur la nécessité de s'assurer de la légitimité politique et juridique de la mission. Ceci implique notamment la nécessité d'avoir un mandat clair de l'ONU. Elle rappelle également que tous les autres moyens (négociations, médiations/arbitrages, pression diplomatique) doivent avoir été épuisés. Elle recommande en outre une évaluation approfondie et permanente du risque encouru et exige l'existence d'une stratégie de sortie basée sur le résultat escompté ou sur une date fixée à l'avance.

Au niveau des finances, qu'il s'agisse de l'UE ou de l'OTAN, les opérations deviennent de plus en plus nombreuses et donc plus coûteuses. Les "fonds communs" alloués à ces organisations restent faibles. Il en résulte l'adoption du principe du contributeur-payeur, selon lequel chaque gouvernement participe financièrement à hauteur de son implication effective dans telle ou telle opération. Dans le cas de la Belgique, une grande partie des coûts inhérents à ces opérations¹⁸ sont imputés au budget de la Coopération au Développement¹⁹, ce qui ne s'avère pas sans problème au niveau des principes budgétaires et démocratiques.

Il n'est pas étonnant au vu de ces différents éléments que la Belgique soit considérée comme un Etat peu regardant en ce qui concerne la consistance du contrôle parlementaire sur les interventions des forces armées à l'étranger. Comme nous allons le voir, de ce point de vue, la Belgique est un des mauvais élèves de la classe des démocraties dans la plupart desquelles la Constitution et d'autres normes imposent un contrôle parlementaire strict de la guerre et des opérations armées.

17 Cf. W. Wagner, "Parliamentary Control of Military Missions: Accounting for Pluralism", Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Occasional Paper n°12, Août 2006, p.37 (<http://www.dcaf.ch/Publications/Parliamentary-Control-of-Military-Missions>).

18 Inclus l'envoi et l'entretien du personnel à l'étranger (fonctionnaires, experts, militaires, juges, policiers ou autres), c'est-à-dire le transport, le logement, les primes de risques et éventuellement les honoraires.

19 MOYSE V., DUMOULIN A., Le processus décisionnel belge en matière d'opérations civilo-militaires, Courrier hebdomadaire du CRISP, 2011/1-2, n°2086-2087

6. TYPOLOGIE DES POUVOIRS PARLEMENTAIRES DE CONTRÔLE SUR LES INTERVENTIONS DES FORCES ARMÉES À L'ÉTRANGER

Alors que l'envoi de troupes armées à l'étranger est un acte particulièrement lourd de conséquences dans la politique étrangère pour tous les Etats, force est de constater qu'il n'existe pas de procédure démocratique "standard" en la matière, en particulier en ce qui concerne la participation du Parlement à la prise d'une telle décision. Dans certains pays, le Parlement est complètement marginalisé, ne disposant d'aucun pouvoir formel en la matière, tandis que dans d'autres il est un acteur indispensable de la décision. Certains chercheurs ont tenté d'expliquer ces différences par différents facteurs notamment liés à "l'histoire guerrière" du pays au cours du XX^e siècle, mais aussi à son intégration ou non dans des systèmes collectifs de défense.²⁰

Quoi qu'il en soit, la tendance générale de ces vingt dernières années est celle du renforcement des pouvoirs du Parlement. "Dans la plupart des parlements occidentaux, on observe une évolution du contrôle *ex post* vers une participation en amont au processus décisionnel, avant même que le gouvernement ait soumis une proposition formelle."²¹ Or, en ce domaine, la Belgique est particulièrement à la traîne. Il est urgent de mettre à jour le droit belge sur ce point.

Dans cette section, nous nous proposons de passer en revue différents systèmes de contrôle parlementaire sur la déclaration de guerre mais surtout sur l'envoi de troupes à l'étranger qui est davantage une question d'actualité. Notre attention s'est portée principalement sur les Etats membres de l'Union Européenne, en raison de la plus grande similarité avec la situation de la Belgique mais aussi parce qu'il existe entre la Belgique et ses partenaires européens un haut niveau de concertation et d'échange d'informations. Nous avons identifié quatre grands types de pouvoirs – y compris l'absence de pouvoir – parlementaires, certains pouvant encore être subdivisés en fonction de l'existence ou non de procédures d'exceptions par rapport à la règle générale. Nous avons choisi de les présenter dans un ordre croissant des pouvoirs de contrôle : des pouvoirs les plus faibles aux pouvoirs les plus forts.²²

6.1. Le Parlement "ignoré"

Le premier type est celui des démocraties où le rôle du Parlement est particulièrement faible, si pas totalement inexistant. L'exécutif n'a aucune obligation particulière envers le Parlement et celui-ci ne dispose d'aucun droit formel en la matière, si ce n'est son pouvoir habituel d'interpellation du gouvernement. Malgré – ou à cause ? – d'une longue tradition parlementaire, le **Royaume-Uni** en est le paradigme.

A la différence de la plupart des autres pays européens, le Royaume-Uni ne dispose pas d'une Constitution en tant que telle. Le droit constitutionnel britannique est plutôt fondé sur un ensemble de textes légaux fondamentaux

20 Wolfgang Wagner ("Parliamentary Control of Military Missions: Accounting for Pluralism", op.cit., pp.10-30) identifie quatre facteurs pouvant influencer le degré de contrôle parlementaire. Le fait d'être une "jeune démocratie" comme c'est le cas pour la plupart des anciens Etats membres du "Bloc de l'Est" entraînerait en tout cas dans les premières années suivant l'accès à la démocratie, un niveau de contrôle plus élevé. De même pour ce qu'il appelle l'hypothèse des "leçons apprises" : les Etats ayant connu une défaite militaire sont plus enclins à accorder au Parlement un pouvoir plus important. Par contre le facteur "colonialisme" aurait un effet inverse : les démocraties qui furent de grandes puissances coloniales auraient un niveau de contrôle parlementaire particulièrement bas. Enfin, le fait d'appartenir à une structure militaire intégrée, telle que l'OTAN, rendrait le contrôle parlementaire moins efficace et conduirait à un nivellement par le bas.

21 Commission Européenne pour la Démocratie par le Droit, "Rapport sur le contrôle démocratique des forces armées", op.cit., n°135, p.32.

22 En ce qui concerne la typologie des pouvoirs parlementaires relatifs aux forces armées en général, on se rapportera aussi utilement à celle qui a été établie par S. Dieterich, H. Hummel, S. Marschall, "Strengthening Parliamentary 'War Powers' in Europe : Lessons from 25 National Parliaments", op.cit., p. 11-13. Pour l'ensemble de cette section, nous nous sommes aidés principalement des deux documents suivants : W. Wagner, "Parliamentary Control of Military Missions: Accounting for Pluralism", op.cit., en particulier de l'appendice : "Parliamentary Control of Military Missions in Western Democracies", pp. 34-58 ; et Commission Européenne pour la Démocratie par le Droit, "Rapport sur le contrôle démocratique des forces armées", op.cit., en particulier le tableau des pp. 99 à 102.

parfois très anciens (*Magna Carta, Bill of Rights ...*), de dispositions jurisprudentielles, d'usages et de coutumes. Il n'existe pas davantage de textes régissant l'envoi de troupes à l'étranger, mais il ne fait aucun doute qu'il s'agit là d'une prérogative royale absolue.

Le gouvernement qui agit au nom de la Couronne n'a donc aucune obligation formelle ni d'informer le Parlement, ni à fortiori d'obtenir son accord pour le déploiement de troupes à l'étranger. L'usage veut cependant que l'exécutif informe le Parlement "par le biais d'une déclaration du gouvernement présentant les objectifs et les modalités de l'intervention extérieure. Cette information n'est pas obligatoirement préalable à la décision d'intervenir : les forces peuvent fort bien avoir commencé à se déployer sur le terrain au moment de l'intervention du gouvernement devant le Parlement."²³ Même si cette déclaration est souvent suivie d'un débat, il appartient entièrement au Premier Ministre d'estimer s'il est opportun ou non de tenir un vote à la Chambre des Communes. Quoi qu'il en soit, le Parlement ne dispose pas du pouvoir formel de mettre fin à une intervention armée.

Dans la pratique, on voit qu'il en est bien ainsi : la recherche d'un vote dépend bien plus de considérations de tactique politicienne que d'une volonté de transparence. Ainsi, Tony Blair ne soumit pas à un vote à la Chambre des Communes la décision de participer à l'opération "Allied Force" au Kosovo et en Serbie en 1999, tandis qu'il le fit pour la très controversée opération "Tempête du désert" aux côtés des Etats-Unis en 2003. Dans ce dernier cas, il s'agissait de faire taire les voix discordantes qui s'étaient élevées contre cette intervention au sein de son propre parti, car il était assuré de faire le plein de voix dans l'opposition conservatrice.

Depuis une dizaine d'années, diverses tentatives ont été menées pour donner davantage de pouvoir au Parlement dans ce domaine, notamment à travers divers rapports publiés soit par la Chambre des Lords, soit par le gouvernement lui-même, mais aucune n'a jusqu'à ce jour abouti. Comme l'indique dans son rapport 2012, le centre de recherche indépendant *Democratic Audit of United Kingdom*, "*Since its formation, the coalition government has itself appeared sympathetic to the idea of creating an explicitly legal commitment for government to consult parliament before engaging in military action. However, it seems that little has been done so far to bring forward the legislation necessary to do so. Indeed, while the government did seek the approval of parliament to use military force in the case of the Libyan intervention in 2011, it is arguably telling that it did so only after attacks against Muammar Gaddafi's forces had already begun.*"²⁴

Suivant l'exemple de Tony Blair, David Cameron voulut faire taire les voix discordantes qui s'étaient élevées contre ses velléités d'intervention contre le régime syrien suite aux soupçons de bombardement chimique dans la banlieue damascène. La Chambre des communes lui infligera un camouflet retentissant en se prononçant contre cette intervention. Même si légalement David Cameron n'est pas obligé de suivre cet avis, il ne peut politiquement se permettre de le faire.

De facto, le Parlement britannique s'est arrogé une nouvelle compétence que les successeurs du premier ministre conservateur pourront difficilement lui enlever.

La **Grèce** semble devoir être classée dans la même catégorie, car même si la pratique veut que le Ministre de la Défense informe non pas l'Assemblée plénière mais la Commission de la défense et des affaires étrangères du Parlement de la décision de déployer des troupes à l'étranger, la loi qui règle cette question n'en dit mot et réserve la compétence en la matière au seul Conseil des ministres.

Comme on le lira plus loin, en 2008, la **France** a connu une importante réforme constitutionnelle sur cette question. Avant cette date, le Parlement avait certes le droit en vertu de l'article 35 de la Constitution d'autoriser la déclaration de guerre. Mais cette prérogative (dont ne dispose pas le Parlement belge, rappelons-le) était toute théorique car cet article n'avait jamais été appliqué depuis le début de la V^e République. Il en résultait une situation où le Président de la République et le Premier Ministre étaient les seuls à juger de l'opportunité d'un débat, voire d'un vote, concernant la décision d'envoyer des troupes à l'étranger à l'Assemblée Nationale et au Sénat. Ainsi, "certaines opérations, comme les bombardements alliés contre la République fédérale de Yougoslavie en 1999 (...) ou plus récemment l'envoi de renforts en Afghanistan, ont donné lieu à des déclarations du

²³ Avis n° 388 (2007-2008) de M. Josselin de ROHAN, op.cit., encadré.

²⁴ <http://democracy-uk-2012.democraticaudit.com/civilian-control-over-the-armed-forces>

gouvernement suivies d'un débat mais sans vote." ²⁵ Par contre, la guerre du Golfe en 1991 fit l'objet d'un vote, dans le cadre de l'approbation d'une déclaration de politique générale, soit la procédure du vote de confiance.

6.2. Le Parlement "informé"

Un premier pouvoir que peut recevoir le Parlement est celui d'être informé. La Constitution prévoit l'obligation pour le gouvernement d'informer le Parlement de sa décision d'envoyer des troupes à l'étranger. Mais le Parlement n'a pas le droit d'intervenir dans la décision, et bien souvent son droit à l'information n'est assorti d'aucun pouvoir de sanction au cas où il serait violé. On peut distinguer deux sous-types : celui de l'information au sens strict du terme car le gouvernement informe le Parlement une fois la décision prise et celui de la consultation préalable à la décision – sans toutefois que le gouvernement ait l'obligation formelle de suivre l'avis du Parlement.

6.2.1. Information *ex post*

Pour autant qu'on considère que toute intervention des forces armées à l'étranger entre dans le champ d'application de l'article 167 de la Constitution – ce qui est loin d'être évident puisque c'est la terminologie de "l'état de guerre" qui y est utilisée – la **Belgique** serait le modèle de ce premier sous-type (cf. *supra*, section 4).

En **Pologne**, la distinction est clairement faite entre la déclaration de guerre et le déploiement de troupes en dehors du territoire national. Si la première appartient de plein droit au *Sejm*, c'est-à-dire au Parlement (l'exécutif n'a pas de compétence en la matière : cf. article 116 de la Constitution polonaise), le second est du ressort du gouvernement, en vertu de la loi du 17 décembre 1998 relative au stationnement et au déploiement des forces armées polonaises à l'étranger. Le gouvernement n'est soumis qu'à l'obligation d'informer le *Sejm* immédiatement après qu'il ait pris la décision de déploiement.

La même obligation pèse sur le gouvernement du **Portugal** lorsqu'il prend la décision d'envoyer des militaires à l'étranger. On notera toutefois que depuis 2007, le président de la Commission de la défense du Parlement portugais et deux autres députés sont membres du conseil supérieur de la défense nationale. Celui-ci est l'organe consultatif du gouvernement pour toutes les questions concernant l'armée.

6.2.2. Information *ex ante* ou consultation

Les gouvernements de deux des pays voisins de la Belgique, les **Pays-Bas** et le **Grand-Duché de Luxembourg** sont soumis à des obligations similaires en ce qui concerne le recours aux forces armées : obligation d'obtenir l'approbation préalable du Parlement pour déclarer la guerre, et obligation de consulter ou tout au moins d'informer à l'avance le Parlement dans le cas d'envoi de militaires à l'étranger.

En 2000, l'article 100 de la Constitution néerlandaise a été révisé pour le rendre conforme à un usage qui s'était développé depuis la fin des années 80 : le gouvernement doit informer les *Staten Generaal* lorsque "les forces armées doivent être déployées ou mises à disposition pour maintenir ou promouvoir l'ordre légal international". Cette obligation n'est pas absolue : le gouvernement est dispensé d'informer le Parlement en cas de raisons impérieuses justifiant l'absence de communication préalable. Il devra alors fournir l'information aux représentants du peuple "dès que possible". A noter que les constituants néerlandais ont estimé utile de préciser dans le texte même de la Constitution que le devoir d'information préalable concerne aussi "la fourniture d'aide humanitaire dans le cas d'un conflit armé".

Au Grand-Duché, en vertu d'une loi de 1992, le gouvernement décide de la participation de militaires luxembourgeois à des opérations de maintien de la paix seulement après avoir consulté, non pas l'Assemblée plénière du Parlement, mais les "commissions compétentes de la Chambre des Députés", c'est-à-dire les commissions de la défense et des affaires étrangères.

6.3. Le Parlement "sanctionnateur"

Le troisième type de pouvoirs parlementaires par rapport à la décision de déployer des troupes armées à l'étranger

.....
²⁵ Avis n° 388 (2007-2008) de M. Josselin de ROHAN, op.cit.

consiste dans ce qu'on peut appeler un pouvoir de révocation. Si le Parlement n'a pas voix au chapitre en ce qui concerne la décision initiale d'envoyer des militaires en dehors du territoire national, il dispose par contre d'un pouvoir effectif de contrôle *ex post*. Au terme d'un certain délai après la décision, il a la possibilité de demander le retrait des troupes, et toute prolongation du mandat requiert son approbation explicite.

6.3.1. République tchèque

A sa naissance, quelques années après la chute du mur de Berlin, la République Tchèque s'est dotée en 1993 d'une Constitution qui prévoit un droit de veto de chacune des deux chambres parlementaires à l'envoi de troupes à l'étranger.

Suite à l'intégration de la République tchèque à l'OTAN, le gouvernement a demandé d'avoir plus de flexibilité afin de pouvoir décider dans l'urgence et d'aller devant le Parlement seulement dans un deuxième temps. En 1999, l'article 43 de la Constitution a été amendé, dans un sens qui a restreint les pouvoirs du Parlement.

Le principe général reste que le Parlement tchèque doit approuver l'envoi de troupes à l'étranger,

mais il est désormais prévu que le gouvernement peut décider seul du déploiement militaire à l'étranger lorsqu'il concerne une obligation contractuelle internationale de défense commune, des opérations de maintien de la paix sous l'égide d'une organisation internationale à laquelle la République tchèque est partie, ou des opérations de sauvetage à la suite d'une catastrophe naturelle. Une limitation de temps est prévue : cette décision n'est valable que pour une durée maximale de 60 jours.

Cette réforme constitutionnelle n'a cependant pas dépouillé le Parlement de tous ses atouts en la matière. D'une part, le gouvernement a l'obligation d'informer les deux Chambres "dans les plus brefs délais". D'autre part, chacune de celles-ci a le pouvoir de casser la décision d'envoi de troupes à l'étranger, par une résolution d'objection qui doit être votée à la majorité de ses membres.

6.3.2. La France après la réforme constitutionnelle de 2008

Jusqu'il y a peu, comme on l'a vu plus haut, la France se caractérisait par un système de contrôle parlementaire sur l'envoi de troupes à l'étranger particulièrement faible. Même si en vertu de l'article 35 de la Constitution, le Parlement disposait d'un droit d'autorisation de la déclaration de guerre, en pratique, depuis le début de la Ve République, il n'avait jamais trouvé à le mettre en œuvre alors que les interventions militaires de la France à l'étranger n'avaient cessé d'augmenter. Face à ce paradoxe, dans le cadre d'un projet de loi de modernisation des institutions de la Ve République, une réforme de l'article 35 a eu lieu en 2008. Elle complète le pouvoir – théorique – du Parlement d'autoriser la déclaration de guerre par un droit d'information sur les interventions des forces armées à l'étranger et un pouvoir de révocation de ces interventions. Voici le texte du nouvel article 35 de la Constitution française :

“La déclaration de guerre est autorisée par le Parlement.

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.

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.

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.”

Comme le précise le rapporteur du projet de loi, Mr. Josselin de Rohan, “le dispositif proposé par le projet de loi est donc un mécanisme ‘à double détente’” : d'une part obligation

pour le gouvernement d'informer le Parlement dès l'engagement de troupes à l'étranger, et d'autre part droit du Parlement d'autoriser ou non la prolongation d'une intervention au-delà d'une période de 4 mois. Il s'agit selon lui, "d'un dispositif qui préserve l'équilibre entre la nécessité d'associer le Parlement et celle de ne pas empiéter sur les prérogatives de l'exécutif dans le souci de ne pas nuire à l'efficacité des interventions militaires."²⁶

Apportons quelques observations concernant le premier volet, à savoir l'obligation d'informer le Parlement. Le projet de loi initial prévoyait que cette information devait avoir lieu "*sitôt l'intervention engagée*". Le rapporteur estime qu'avec ces mots, le projet de loi "vise à concilier la nécessaire souplesse permettant à l'exécutif de réagir avec toute la rapidité requise à des circonstances exceptionnelles, telles que l'évacuation de ressortissants menacés dans un pays en crise, avec le droit d'information du Parlement."²⁷ L'Assemblée nationale a cependant estimé que cette formule était trop imprécise et l'a remplacée par les mots "*au plus tard trois jours après le début de l'intervention*". Toutefois, si elle améliore le cadre du droit du Parlement à l'information, cette formule ne règle pas tout car le texte ne précise pas ce que l'on entend par le point de départ de l'intervention : "Est-ce la date de la décision prise par le pouvoir politique d'intervenir militairement sur un théâtre d'opérations ou bien le jour à partir duquel les troupes sont réellement déployées sur le terrain ?"²⁸

Quant au contenu et aux modalités de l'information à communiquer, le projet initial ne donnait aucune précision. L'Assemblée nationale a demandé que soient mentionnés les "objectifs poursuivis", ce qui fut fait. Par contre, l'amendement visant à la communication sur les "effectifs engagés" a été rejeté au motif que divulguer une telle information, c'est donner une information essentielle à de potentiels ennemis et par conséquent mettre en danger les forces engagées.

D'après le rapporteur du projet de loi, c'est avec ce même objectif en tête – assurer la sécurité des troupes et le succès des opérations – que le texte laisse un large pouvoir d'appréciation au gouvernement sur la manière d'informer : "En fonction de la nature de l'opération, de son cadre juridique et de son ampleur, l'exécutif pourra choisir d'informer les présidents des deux chambres, les présidents ou l'ensemble des commissions compétentes des deux assemblées ou d'effectuer une déclaration plus solennelle."²⁹ A notre sens, une telle interprétation risque de vider de son sens le droit à l'information du Parlement.

Si l'information "au plus tard dans les trois jours après le début de l'intervention" peut donner lieu à un débat mais non à un vote, par contre

dans un délai de 4 mois, le Parlement français doit voter sur la prolongation de l'intervention.

Il n'est pas inutile de préciser que le projet initial prévoyait un délai de 6 mois, mais l'Assemblée nationale l'a ramené à 4 mois pour les raisons données par le Président d'alors de la commission de la défense de l'Assemblée nationale, M. Guy Teissier: "*on peut estimer que ce délai (de six mois) qui laisse une plus grande marge de manœuvre à l'exécutif est trop long pour conférer au Parlement un droit de regard suffisant. Dans bien des cas, quand l'opération a duré six mois, les troupes sont déjà solidement installées et d'importants matériels ont été déplacés. On peut dès lors considérer qu'un délai ramené à quatre mois permettrait de concilier la souplesse nécessaire d'action pour le Gouvernement, tout en laissant au Parlement le soin d'intervenir au moment même où il s'agit de savoir si l'intervention de nos forces va s'inscrire dans la durée. Ce délai correspond d'ailleurs le plus souvent à celui de la relève des troupes initialement engagées sur un théâtre d'opérations*".³⁰

Il est clair que le gouvernement ne peut outrepasser ce droit de révocation du Parlement. Si celui-ci refuse d'autoriser la prolongation, le gouvernement se verra dans l'obligation de rapatrier les troupes déployées. Le rapporteur précise cependant que "les armées devraient toutefois disposer d'un délai pour organiser leur retrait dans les meilleures conditions possibles."³¹

26 Avis n° 388 (2007-2008) de M. Josselin de ROHAN, op.cit.

27 Ibid.

28 Ibid.

29 Ibid.

30 Ibid.

31 Ibid.

Observons ici que le pouvoir du Parlement d'autoriser la prolongation d'une intervention est assez rigide ; il n'est pas modulable. "Le Parlement autorisera ou non la prolongation, mais il ne pourra pas la soumettre à des conditions, tenant par exemple aux objectifs assignés, à l'ampleur des effectifs engagés ou encore à la durée de l'intervention."³²

En outre, le nouvel article 35 ne précise pas si l'autorisation du Parlement doit être renouvelée régulièrement ; il semble n'envisager qu'une seule autorisation pour une durée absolument indéterminée. "Le Président de la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, M. Axel Poniatowski, avait déposé un amendement visant à instituer un renouvellement annuel de l'autorisation. Chaque année, un seul débat sur l'ensemble des interventions ayant fait l'objet d'une autorisation serait organisé dans chaque assemblée. Ce débat serait suivi d'un vote séparé sur chaque intervention militaire à l'étranger afin d'en autoriser la prolongation."³³ Mais le gouvernement, tout en précisant que le Parlement était libre de débattre d'une opération en cours à tout moment, s'est opposé à cet amendement qui n'a finalement pas été retenu. Si l'instauration d'un pouvoir de vote – un pouvoir de révocation – du Parlement français à l'issue des 4 premiers mois de l'intervention, représente une importante avancée en termes de contrôle démocratique, il n'en reste pas moins qu'une fois utilisé, il offre une sorte de chèque en blanc au gouvernement pour la suite des opérations. Le rapporteur du projet de loi estimait lui-même que "*cette question mériterait une réflexion entre le Parlement et le ministère de la défense, afin de prévoir, par exemple, un point de situation régulier du ministre de la défense ou du chef d'état-major des armées sur les opérations en cours, devant les commissions compétentes des deux assemblées ou un débat en séance publique. De même, il semblerait utile de dresser un bilan final lorsqu'une opération est achevée.*"

6.4. Le Parlement "co-décideur"

Dans un nombre de plus en plus important de pays, le pouvoir exécutif a non seulement l'obligation d'informer et de consulter le Parlement, mais il est en outre contraint d'obtenir l'autorisation du Parlement avant d'envoyer des troupes à l'étranger. Dans certains pays (6.4.2), cette obligation est absolue, mais dans d'autres, bien que l'autorisation préalable du Parlement soit la règle, il existe certaines exceptions qui permettent au gouvernement de décider seul, et de faire ratifier ensuite cette décision par le Parlement.

6.4.1. Pouvoir d'autorisation relatif : exceptions possibles

6.4.1.1. HONGRIE : OPÉRATIONS DANS LE CADRE DE L'OTAN

En accédant à la démocratie, au début des années 90, la Hongrie a dans un premier temps mis en place un niveau de contrôle parlementaire sur les opérations militaires particulièrement fort, puisque l'article 19 de la Constitution donnait au seul Parlement le droit de prendre la décision de déployer des troupes. En outre, une telle décision ne pouvait être prise à une majorité simple mais seulement avec une majorité qualifiée des deux tiers des députés présents au moment du vote.

Lorsqu'il s'est agi pour la Hongrie d'accéder à l'OTAN, le niveau de contrôle a été sérieusement abaissé puisque des réformes constitutionnelles en 2003, puis en 2006, ont eu pour résultat d'exclure l'approbation préalable du Parlement pour des déploiements effectués en application d'une décision de l'OTAN ou dans le cadre de la politique européenne de défense et de sécurité.

6.4.1.2. JAPON : OPÉRATIONS DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME

L'article 9 du chapitre II de la nouvelle Constitution japonaise (1947), chapeauté par les Etats-Unis qui contrôlaient le pays après la défaite de l'Empire, ouvrait une nouvelle voie pour le pays encore sous le choc de la double attaque nucléaire et des conséquences désastreuses de son militarisme effréné:

"Aspirant sincèrement à une paix internationale fondée sur la justice et l'ordre, le peuple japonais renonce à jamais à la guerre en tant que droit souverain de la nation, ou à la menace, ou à l'usage de la force comme moyen de règlement des conflits internationaux.

.....
32 Ibid.

33 Ibid.

Pour atteindre le but fixé au paragraphe précédent, il ne sera jamais maintenu de forces terrestres, navales et aériennes, ou autre potentiel de guerre. Le droit de belligérance de l'État ne sera pas reconnu."

Par ailleurs, la nouvelle constitution ayant restreint les pouvoirs de l'empereur, les pouvoirs du Parlement s'en sont trouvés renforcés : "*La Diète [la Chambre des représentants et la Chambre des conseillers] est l'organe suprême du pouvoir d'État, et le seul organe légiférant de l'État"* (article 4.41 de la Constitution).

Cependant, le pacifisme a des limites. Ne pas déclarer la guerre ne veut pas dire qu'on ne peut se défendre et c'est sur cette base qu'en 1954, avec l'éclatement de la guerre de Corée, les Japonais se dotent d'une Force d'auto-défense. Et ce malgré les objections internes du peuple et de certains politiciens qui n'ont d'autre choix que d'insister sur les garanties de contrôle civil du gouvernement. Les termes strictement militaires sont bannis, au point que l'armée est vue comme une simple extension de la police. Si dans les premières décennies suivant la deuxième guerre mondiale, la Force d'auto-défense japonaise était controversée et vue comme contraire à l'article 9, de nos jours, il est accepté que le Japon soit doté d'une armée (qui continue à ne pas dire son nom) pour la protection du territoire.

Par contre, l'envoi de troupes à l'étranger reste un sujet délicat. Or, depuis la fin de la guerre froide, le Japon est intervenu avec sa Force d'auto-défense à l'extérieur du territoire. Aucun amendement de l'article 9 ou ajout à la Constitution n'en a été la cause ; le Japon justifie l'envoi de ses troupes dans le cadre d'une vision strictement défensive et de protection des intérêts japonais.

Dans la droite ligne de la loi d'autodéfense de 1954, une loi sur le maintien de la paix dans les années 90 confirme l'obligation de principe d'une approbation *a priori* du Parlement avant l'envoi de troupes dans le cadre d'une opération de maintien de la paix mandatée par l'ONU. Toutefois, cette obligation ne s'impose au gouvernement que lorsqu'il s'agit d'envoyer des unités et non des individus, et seulement dans le cadre d'opérations en charge d'imposer la paix, non pour des unités qui rendraient des services de type purement humanitaires ou logistiques.

Le début du millénaire a vu le principe de l'article 9 être écorné dans le cadre d'une loi de mesures spéciales pour lutter contre le terrorisme, encouragée par le puissant allié américain. Ceci a mené à la participation à des opérations internationales pas nécessairement mandatées par l'ONU comme en Irak en 2003, la création d'un Ministère de la Défense en 2007 puis la construction en 2010, à Djibouti, d'une base militaire. En principe il s'agit à chaque fois d'unités non combattantes, mais il est à remarquer que cette loi déroge au principe de l'approbation préalable par la Diète. Le Premier Ministre a l'obligation de lui soumettre la décision dans les 20 jours. Si la Diète désapprouve la mesure, les opérations doivent prendre fin dans le plus bref délai. Cette législation était prévue initialement pour deux ans mais elle a été prolongée à plusieurs reprises.

6.4.1.3. ALLEMAGNE : LES MISSIONS HUMANITAIRES

Entre les pays d'Europe occidentale, l'Allemagne possède un des systèmes de contrôle des interventions des forces armées à l'étranger parmi les plus rigoureux. Depuis la fin de la Seconde Guerre Mondiale, l'article 26 de la Constitution interdit tous les actes en vue de préparer une guerre d'agression. En 1956, en pleine guerre froide, l'article 87a fut ajouté à la Constitution ; il stipule que "les forces armées ne doivent être engagées que dans la mesure où la loi fondamentale l'autorise expressément". Ceci devait permettre la participation de la *Bundeswehr* à des opérations de défense collective dans le cadre de l'OTAN.

Avec la fin de la guerre froide, le débat s'est ouvert pour savoir si les troupes allemandes pourraient participer à des interventions en dehors de ce cadre, notamment des opérations de maintien de la paix sous mandat de l'ONU. Dans un arrêt du 12 juillet 1994, la Cour Constitutionnelle a estimé que "l'état de défense" englobe également des opérations de gestion de crises et de prévention des conflits dans le cadre d'un système de défense collectif tel que l'ONU, l'OTAN et l'Union de l'Europe occidentale, incorporée à l'UE par le traité de Lisbonne. Cependant, la Cour a clairement précisé que l'armée allemande est "l'armée du Parlement" ; toute participation à des opérations militaires dans le cadre international est subordonnée à l'approbation préalable du *Bundestag*.

Ce n'est que 10 ans plus tard, en 2005, que la procédure de demande d'autorisation préalable du Parlement a été formalisée dans une loi de déploiement. Celle-ci précise également les informations que doit comporter la demande d'autorisation du gouvernement, notamment la durée prévue, les effectifs concernés, le coût et le financement. De fait, depuis lors, c'est un vote du Bundestag qui a autorisé le déploiement de troupes allemandes, notamment au Liban et en Afghanistan.

La loi prévoit toutefois quelques exceptions à ce principe d'autorisation préalable du Parlement. Pour des missions humanitaires au cours desquelles les armes sont portées exclusivement dans le but de l'auto-défense, l'autorisation n'est pas requise.

Lorsque le gouvernement estime qu'une mission est "de faible intensité et de peu d'importance", la demande d'autorisation est soumise aux députés et "elle est considérée comme approuvée sauf si un groupe ou un minimum de 5 % des députés exigent une procédure formelle dans les sept jours."³⁴

Par ailleurs, le Parlement fédéral dispose du droit de demander le retrait des troupes.

6.4.1.4. **SUÈDE : LES MISSIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX**

Depuis la fin des guerres napoléoniennes, la Suède avait adopté un statut de stricte neutralité qui lui a valu de vivre 200 ans sans guerre. Le pays scandinave a néanmoins progressivement abandonné son statut de neutralité stricte mais reste un pays non-aligné, c'est-à-dire qu'il se protège de l'influence des autres puissances afin de conserver une certaine autonomie. Cet assouplissement de la neutralité a permis à la Suède d'intégrer l'UE et, malgré qu'elle ne soit membre d'aucune alliance militaire, d'intervenir à l'étranger – comme l'atteste l'envoi récent de troupes en Afghanistan et le soutien logistique apporté à la coalition qui est intervenue en Libye.

En ce qui concerne le contrôle démocratique d'envoi de troupes, l'article 9 du Chapitre X d'une des quatre lois fondamentales du pays intitulée "l'instrument de gouvernement", stipule que le Parlement (Riksdag) doit donner son accord à la déclaration d'état de guerre, sauf s'il s'agit de faire face à une attaque armée dirigée contre le pays. Ce même article prévoit que "*les forces armées suédoises peuvent être engagées ou envoyées dans un autre pays si:*

1. *Le Riksdag donne son consentement ;*
2. *L'action est autorisée par une loi qui en énonce les conditions ;*
3. *L'obligation de prendre cette mesure découle d'une convention ou d'un engagement international approuvé par le Riksdag."*

Le gouvernement doit donc convoquer le Parlement, où siègent les représentants du peuple, et leur demander qu'ils votent une loi lui donnant l'autorisation d'envoyer des troupes à l'étranger.

Cependant une loi spécifique sur le déploiement des forces suédoises à l'étranger autorise le gouvernement à se passer de l'approbation du Riksdag pour envoyer un contingent de maximum 3000 soldats pour une mission de *maintien de la paix* sous les auspices de l'ONU ou de l'OSCE. Les missions d'*imposition de la paix* requièrent, elles, l'autorisation préalable du Parlement. Cette loi risque de vider le principe constitutionnel car les missions d'imposition de la paix sont rares. Malgré qu'il ait juridiquement les mains libres, on observe que dans la pratique le gouvernement suédois a toujours cherché à obtenir l'accord du Parlement avant tout déploiement militaire à l'étranger.

6.4.1.5. **ESPAGNE : LA SITUATION D'URGENCE**

On se souvient des circonstances dramatiques dans lesquelles le gouvernement socialiste de José Luis Zapatero est arrivé au pouvoir en 2004 : quelques jours à peine après les attentats meurtriers du 11 mars à Madrid perpétrés par un groupe terroriste lié à Al-Qaeda dans le contexte de la participation des troupes espagnoles à la guerre engagée par les Etats-Unis en Irak. Il était inévitable pour le gouvernement Zapatero d'entreprendre une réforme du contrôle démocratique du déploiement des forces espagnoles à l'étranger.

.....
³⁴ Commission Européenne pour la Démocratie par le Droit, "Rapport sur le contrôle démocratique des forces armées", op.cit., p. 100.

Jusqu'alors, si la Constitution espagnole imposait au Roi de ne déclarer la guerre qu'avec l'accord préalable du Parlement, elle restait silencieuse sur les interventions militaires à l'étranger non qualifiées de guerre. Si bien qu'un auteur n'a pas hésité à écrire que "*the prior authorisation of Parliament for the declaration of war has become an empty power since combat operations are routinely practiced without this formality.*"³⁵ La loi organique du 17 novembre 2005 impose désormais au gouvernement d'obtenir l'approbation préalable du Parlement pour des missions qui ne sont pas directement reliées à la défense de l'Espagne ou à des intérêts nationaux. Lorsqu'une réaction rapide est nécessaire, la consultation et l'approbation du Parlement feront l'objet de procédures d'urgence. Dans des situations d'urgence maximale pour lesquelles la consultation préalable n'est pas possible, le gouvernement doit soumettre sa décision au Parlement dès que possible, pour ratification. Enfin, la loi fait aussi obligation au gouvernement d'informer périodiquement le Congrès des députés sur le développement des opérations en cours, dans un délai qui ne peut excéder un an.³⁶

6.4.1.6. ITALIE : LA CLAUSE D'URGENCE

En ce qui concerne la déclaration de guerre, la Constitution italienne est claire : "*Les Chambres sont compétentes pour déclarer la guerre et accorder au gouvernement les pouvoirs nécessaires*" (Article 78). Mais il existe un débat sur la portée du contrôle du Parlement concernant les interventions militaires autres que la déclaration de guerre *stricto sensu*. Certains font valoir que le silence de la Constitution à ce sujet ne comporte aucune obligation pour le gouvernement d'obtenir l'accord du Parlement pour le déploiement de troupes. D'autres s'appuient sur la Loi 25/1997 qui stipule qu'en matière de défense et de sécurité le Parlement doit donner son agrément avant toute mise en œuvre d'une décision prise par le gouvernement. Cependant, l'existence d'une "clause d'urgence" qui autorise le gouvernement à décider du déploiement de troupes par un décret-loi, a conduit à considérer qu'il n'y a pas de véritable obligation d'obtenir l'autorisation préalable du Parlement.

Il convient de préciser que la Constitution oblige le gouvernement, lorsqu'il prend un décret-loi, à le soumettre le jour même au Parlement afin qu'il soit transformé en loi dans un délai de 60 jours. Cela signifie que le Parlement garde la possibilité de révoquer la décision : si au terme du délai, une loi n'a pas été votée, le décret-loi perd tout effet.

Dans la pratique, on a vu que la clause d'urgence a souvent été utilisée par le gouvernement italien pour décider d'envoyer des militaires à l'étranger sans avoir l'accord préalable du Parlement. Plus récemment cependant, en ce qui concerne l'envoi de 3000 soldats lors de l'intervention controversée décidée par le Président américain George W. Bush et lors de l'envoi de troupes au Liban sous mandat de l'ONU, le gouvernement a demandé l'approbation du Parlement avant le déploiement effectif des troupes.

6.4.1.7. IRLANDE: MISSIONS PEU IMPORTANTES

Si l'armée irlandaise moderne s'est construite dans le sang de l'affreuse guerre civile de 1922, la plupart du temps, elle ne participe aujourd'hui qu'à des missions de maintien de la paix. La politique de sécurité de l'Irlande se base sur le concept de neutralité interprété de manière assez flexible, ce qui explique la relative ambiguïté du pays durant la seconde guerre mondiale – une neutralité *bienveillante* envers les alliés³⁷ – mais aussi son envoi de troupes à de multiples reprises à travers le monde dans le cadre de missions de maintien de la paix commissionnées par l'ONU, du Congo en 1960 au Tchad en 2007 en passant par la guerre Iran-Iraq et la guerre civile au Liban. Pour les différents gouvernements irlandais l'envoi de troupes dans des missions approuvées par l'ONU n'est pas une violation de la neutralité du pays.

La Constitution irlandaise prévoit en son article 28.3.1 que "*La guerre ne peut être déclarée et l'État ne participe à aucune guerre, sauf avec l'accord du Dail [la chambre basse du Parlement].*" C'est le même principe qui prévaut dans le *Defence Act* de 1954 en ce qui concerne l'envoi de troupes à l'étranger : le Parlement doit donner son accord sauf pour des missions impliquant moins de douze soldats armés. Notons qu'un mandat de l'ONU est

35 Hueso, L. C. 2003. Military Law in Spain In *European Military Law Systems*, edited by G. Nolte, 741. Berlin: de Gruyter, cité par W. Wagner, "Parliamentary Control of Military Missions: Accounting for Pluralism", *op.cit.*, p.52.

36 Commission Européenne pour la Démocratie par le Droit, "Rapport sur le contrôle démocratique des forces armées", *op.cit.*, p.102..

37 Un exemple parmi d'autres: les pilotes alliés pouvaient être rapatriés vers le territoire britannique en Irlande du Nord, tandis que les pilotes de la Luftwaffe étaient internés.

une autre condition indispensable au déploiement de troupes à l'étranger.

6.4.1.8. **DANEMARK** : LES MISSIONS OBSERVATION

La section 19, paragraphe 2 de la Constitution danoise stipule que *“le Roi ne fera pas usage de la force militaire contre un État étranger sans l'approbation du Parlement. Toute mesure que le Roi pourrait prendre dans le cadre de cette disposition sera immédiatement soumise au Parlement. Si le Parlement n'est pas en session, il sera convoqué sans délai.”*

Le principe de l'approbation du Parlement *a priori* est clairement établi. Toutefois, on a estimé que cela ne s'appliquait pas aux missions d'observation qui, en général, impliquent un petit nombre de militaires.

A noter que dans la pratique, il est de bon usage que le gouvernement se repose pour l'envoi de troupes à l'étranger sur un large consensus, qui dépasse les seules voix de la majorité gouvernementale. Lorsqu'en 2003, le gouvernement Rasmussen décida de se joindre à l'intervention militaire des Etats-Unis en Irak, l'opposition dénonça une violation du “principe du consensus”.

6.4.2. Pouvoir d'autorisation absolu : droit de véto

Plusieurs pays connaissent une situation où l'organe souverain de décision d'envoi des troupes est le Parlement. Cela se traduit par une obligation absolue pour le gouvernement de chercher dans tous les cas de déploiement de forces armées à l'étranger, l'approbation du pouvoir législatif, même si comme on va le voir, certains arrangements sont prévus afin de pouvoir agir dans l'urgence.

En **Slovaquie**, la Constitution de 1993, accorde des pouvoirs très étendus au Parlement en matière militaire : c'est lui qui décide de la déclaration de guerre dans le cas où le pays serait attaqué et son accord est indispensable à l'envoi de troupes à l'étranger. Un principe qui apparemment ne connaît aucune exception.

L'**Autriche** ne connaît pas d'exception au principe de l'approbation du Parlement préalable à toute intervention de l'armée autrichienne à l'étranger. Toutefois, et c'est une nuance importante, ce n'est pas l'Assemblée plénière qui est invitée à donner son accord. La “Loi constitutionnelle fédérale sur la coopération et la solidarité dans le cadre du déploiement de troupes et de soldats à l'étranger” datant de 1997, précise que cette compétence revient à la Commission principale du *Nationalrat*. Celle-ci est composée de 32 députés sur 183, selon une représentation proportionnelle du spectre politique.

La situation est donc ambiguë, car d'une part, l'absoluité du principe de la codécision du pouvoir législatif dans tout envoi, même d'un seul militaire, est remarquable du point de vue du contrôle démocratique. Mais d'autre part, comme le fait remarquer Wolfgang Wagner, *“although the members of the main committee reflect the composition of the entire parliament, the delegation of competencies from the plenary to the main committee is likely to compromise the influence of parliament. As a committee, the Hauptausschuss is likely to receive less publicity than the plenary. Moreover, particularly as a committee involved in the execution of policies, its members are more likely to follow a government line than a plenary.”*³⁸

Malgré une population relativement peu nombreuse, la **Finlande** contribue régulièrement à l'envoi de troupes dans le cadre de missions de l'ONU. A propos des opérations militaires, l'article 93 de la Constitution finlandaise précise que *“le Président décide sur les affaires de guerre et de paix, avec l'approbation du Parlement”*. Une loi de 2006 sur la gestion des crises a mis en place un système à triple verrou. Tout d'abord une résolution des Nations Unies définissant le mandat de l'intervention militaire doit exister. Ensuite, une première discussion a lieu au sein de l'exécutif entre le Président et les membres du gouvernement appartenant au comité des affaires étrangères et de la sécurité nationale. Enfin, le gouvernement doit obtenir l'accord du Parlement en principe réuni en séance plénière. Pour les missions impliquant moins de 10 personnes, c'est la commission des affaires étrangères qui donne son accord. C'est seulement sur base de cet accord que le Ministre de la Défense propose officiellement au Président de la République d'envoyer des troupes.

38 W. Wagner, “Parliamentary Control of Military Missions: Accounting for Pluralism”, op.cit., p.37.

7. LES PIÈCES DU PUZZLE DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE

L'analyse comparative des différents systèmes de contrôle parlementaire des interventions militaires à l'étranger a mis en lumière les grandes différences qui existent entre des États qui se revendiquent pourtant tous comme des régimes démocratiques. On a pu voir aussi que la Belgique dispose d'un cadre juridique offrant un niveau de contrôle démocratique particulièrement bas. Il est important d'en être conscient, il l'est encore plus de vouloir améliorer cette situation. Avant d'en venir, dans la dernière section, à une proposition concrète de modification constitutionnelle, il n'est pas inutile de recueillir les différents éléments qui interviennent dans le contrôle parlementaire, que notre parcours nous a permis d'identifier.

7.1. La base juridique

Le contrôle parlementaire du déploiement des troupes à l'étranger est régi par toute une série de textes et de normes. Dans nombre de pays, les grandes lignes sont définies dans la Constitution ou la Loi Fondamentale. Mais comme on le voit dans le cadre de la Belgique, interviennent également d'autres textes, certains normatifs tels que les lois, arrêtés, décrets, etc., d'autres à portée davantage politique telles que les notes de politique générale ou des conclusions de commissions parlementaires, et des usages et coutumes.

La Constitution n'est certes pas le lieu pour tout régler dans le détail. Mais aujourd'hui, c'est davantage le flou des formulations constitutionnelles qui constitue l'écueil principal. En Belgique, la Constitution ne connaît juridiquement que la déclaration de guerre. Or, on l'a vu, celle-ci ne correspond plus à la réalité des opérations des forces armées aujourd'hui.

Il semble indispensable que la Constitution belge envisage ces réalités nouvelles et qu'elle détermine avec précision les modalités du contrôle parlementaire.

Comme le fait remarquer la Commission Européenne pour la Démocratie par le Droit, dite « Commission de Venise », « *les règles constitutionnelles jouent un rôle très important dans le cadre général du contrôle démocratique des forces armées. Il n'est pas indifférent qu'un mécanisme de contrôle, une compétence, une décision ou une sanction concernant l'appareil militaire soit ou non inscrit au niveau constitutionnel dans un système juridique particulier. Lorsqu'un pouvoir de supervision a un statut constitutionnel, les procédures pour réformer la norme établie exigent probablement un quorum qualifié et toute législation prévue à cet effet est tenue de respecter les limites imposées par la loi fondamentale.* »³⁹

7.2. L'objet du contrôle parlementaire

Dans la section 4, nous avons déjà discuté de la manière dont il convient de nommer l'objet du contrôle parlementaire, en nous appuyant notamment sur les travaux parlementaires de la réforme constitutionnelle de 2008 en France. Si l'appellation – à défaut de la réalité – de « guerre » semble vouée à un passé révolu, l'expression retenue par le Constituant français d'« intervention des forces armées à l'étranger » peut s'avérer utile. A condition toutefois de préciser les réalités concrètes que recouvre cette expression dans le texte de la Constitution ou ses travaux préparatoires, comme nous le soulignons en concluant la section 4.

En effet, tant la discussion de la section 4 que l'analyse comparative menée tout au long de la section 6, ont montré qu'explicitement ou implicitement, toutes les opérations militaires sont loin d'être soumises au même type de contrôle parlementaire. Dans plusieurs pays certaines interventions sont exclues du contrôle parlementaire ou font l'objet d'un contrôle plus léger, en raison soit de leur nature (missions d'observation, missions strictement humanitaires, exercices conjoints avec d'autres armées alliées etc.), de l'importance de la mission en termes quantitatifs (nombre de militaires effectivement déployés) ou en termes d'impact de politique internationale (stationnement habituel de troupes, missions dans un contexte non conflictuel), ou encore du mandat d'une organisation

39 Commission Européenne pour la Démocratie par le Droit, « Rapport sur le contrôle démocratique des forces armées », op.cit., n°147, p. 34.

internationale, en particulier l'ONU, qui encadre l'intervention (missions de maintien de la paix principalement).⁴⁰

Pour notre part, nous estimons que la toute grande majorité des interventions des forces armées à l'étranger doivent faire l'objet du contrôle parlementaire avant leur commencement : c'est le principe qu'il convient d'inscrire explicitement dans la Constitution. Les exceptions à ce contrôle doivent rester limitées et en tout état de cause, elles ne doivent pas être laissées à la discrétion de l'exécutif, mais doivent faire l'objet d'une décision claire du pouvoir législatif – en d'autres termes une loi – puisque lui seul a le droit de limiter son propre droit de contrôle.

Seule une autorisation préalable du Parlement belge nous semble à même d'offrir une réelle légitimité démocratique aux interventions.

Cette autorisation préalable n'empêchera pas la participation de la Belgique à de nouvelles guerres, elle obligera cependant les différents partis à se responsabiliser et elle exigera d'eux une plus grande transparence. Elle permettra en outre aux citoyens de demander des comptes à leurs élus comme ils le font dans toutes les autres matières.

Cette autorisation doit également être l'occasion de vérifier la compatibilité de l'intervention avec les engagements internationaux préalables du pays. On se souviendra en effet que la Belgique a participé à une intervention au Kosovo dont la légalité, aux yeux du droit international et de la Charte des Nations unies que la Belgique a signée, peut être questionnée.

7.3. Le sujet du contrôle Parlementaire

Lorsqu'on dit que le Parlement contrôle la décision de déployer des troupes à l'étranger, de qui parle-t-on ? La question peut sembler sans objet : le Parlement, c'est le Parlement. Toutefois, notre survol des différents systèmes de contrôle parlementaire, nous a montré que la réponse n'est pas toujours aussi évidente. Si dans la plupart des pays où le Parlement peut se prononcer par un vote, c'est l'assemblée plénière du Parlement qui exerce *in fine* le contrôle, même dans les cas où un travail préliminaire de préparation du vote a pu se faire dans une commission plus spécialisée, ce n'est pourtant pas la règle générale. Ce contrôle est parfois réalisé seulement par un organe du Parlement, la plupart du temps la commission en charge des affaires étrangères et de la défense. C'est le cas notamment dans des pays, comme l'Autriche, où il est accordé au Parlement un pouvoir de contrôle pratiquement absolu.

Avec raison, la Commission de Venise estime qu'au vu de la complexification des questions de défense et de politique internationale, le développement de commissions spécialisées au sein des Parlements nationaux permet de renforcer et rendre plus pointu le contrôle parlementaire. « *Pour que le contrôle soit efficace, le parlement doit disposer de spécialistes et de structures pour mettre en place des fonctions de supervision, ainsi que de ressources pour les exercer correctement. La plupart des parlements ont, au fil des ans, créé des commissions spéciales pour traiter les divers aspects parlementaires de la supervision des forces armées. L'institutionnalisation des commissions de la défense ou de la sécurité peut être expliquée (...), notamment [par] la renaissance du thème du contrôle démocratique des forces armées, (...), la tendance à l'analyse approfondie (...) et le processus général de réforme du secteur de la sécurité qui répond à trois objectifs : la démocratisation, l'adaptation au nouvel environnement de sécurité et l'internationalisation. Le droit de questionner et d'interpeller le gouvernement sur ses actes, qui est une caractéristique du contrôle démocratique de l'exécutif par les parlements, et la pratique en la matière prennent un caractère plus concret et plus précis grâce aux travaux des commissions.* »⁴¹

Notons que la Commission de Venise reconnaît l'intérêt de ces commissions pour le travail d'interpellation de l'exécutif qui revient au Parlement, et non pour sa mission de voter des lois ou d'autoriser ou pas certaines interventions des forces armées décidées par le gouvernement. Cette prérogative doit rester celle de l'Assemblée plénière. Si les représentants siégeant dans les commissions parlementaires sont sans doute plus au fait des détails des questions

.....
⁴⁰ L'idée qui sous-tend ce type d'exception au contrôle parlementaire est que le mandat reçu de l'ONU légitime d'un point de vue du droit international, l'intervention armée.

⁴¹ Commission Européenne pour la Démocratie par le Droit, « Rapport sur le contrôle démocratique des forces armées », op.cit., n°155, p. 37.

relatives à la défense nationale et aux questions de politique étrangère, ils courent aussi davantage le risque de n'avoir pas le recul nécessaire au moment des décisions particulièrement importantes, comme l'est le déploiement de troupes à l'étranger. Tout au plus, on pourrait accepter que dans certaines circonstances, vu l'urgence et l'impossibilité de réunir rapidement l'Assemblée plénière, ce soit une commission parlementaire qui autorise une intervention à l'étranger, à condition que la Plénière soit saisie de la question dans les plus brefs délais.

7.4. L'Information du Parlement

Quelle que soit l'étendue du contrôle du Parlement sur la décision d'envoi de forces armées à l'étranger – du simple droit d'être informé de manière privilégiée au pouvoir de codécision – un élément essentiel de l'exercice de ce contrôle est l'accès des parlementaires à une information rapide, de qualité et la plus complète possible. On l'a vu dans la section 5, la Constitution belge est particulièrement laxiste sur cette question. Il est prévu que le gouvernement informe le Parlement « aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent » et « en y joignant les communications convenables. »

La première question qui se pose est celle du **moment** où la première information sur l'opération militaire à l'étranger est donnée. La formulation de la Constitution belge donne toute la latitude au gouvernement d'évaluer le moment opportun pour informer le Parlement. C'est la procédure d'information *ex post* qui prévaut en Belgique.

Nous estimons quant à nous qu'une procédure *ex post* est totalement insuffisante, a fortiori lorsque nous défendons l'idée d'une autorisation parlementaire préalable à toute intervention. On peut à tout le moins attendre une procédure d'information du Parlement *ex ante*, c'est-à-dire avant que la décision soit formellement prise et que l'intervention ne commence. C'est le cas, l'expliquions-nous des Pays-Bas ou du Luxembourg, pays dans lesquels même si le Parlement ne participe pas à la décision, le gouvernement a l'obligation de consulter celui-ci avant de prendre une décision de déploiement de troupes à l'étranger. L'obligation d'une information du Parlement préalable à l'intervention, même dans les cas où elle n'est pas liée à un système formel de consultation, permet au moins aux différents acteurs politiques d'être mis au courant des enjeux en présence et d'en prendre la mesure.

Est également essentielle l'information continue du Parlement par le gouvernement sur les interventions militaires à l'étranger. **La fréquence de l'information** est ici en question. Il convient donc que le Parlement ou la commission parlementaire *ad hoc* puisse disposer à tout moment des informations nécessaires pour jouer le rôle qui est le leur. Il en va en effet du rôle du Parlement de demander des comptes au gouvernement. Il dispose pour cela des méthodes habituelles de contrôle *ex post* telles que les questions, interpellations, débats, auditions et enquêtes. Par ailleurs, les parlementaires sont également libres d'aller inspecter par eux-mêmes les troupes déployées sur le terrain d'opérations. Et lorsque le Parlement se prononce nouvellement sur une opération en cours (cf. notre proposition à la sous-section suivante), il doit recevoir au préalable une information actualisée.

Le contenu et la méthode de l'information constituent un autre aspect important de la question : le Parlement a-t-il accès à toutes les informations disponibles et comment reçoit-il cette information ? En Belgique, les parlementaires n'ont jamais l'assurance d'obtenir une information fiable du gouvernement. Par les mots « en y joignant les communications convenables », la Constitution laisse entendre qu'elle exonère le gouvernement de transmettre toute l'information sans rien omettre ou occulter.

Même s'il avait cette assurance, le Parlement reste toujours tributaire du bon vouloir du gouvernement en matière d'information. Les parlementaires ne pourront que rarement avoir accès à l'ensemble des données du problème, ne fût-ce que parce que celles-ci se trouvent bien souvent entre les mains d'acteurs intergouvernementaux (tels l'OTAN ou les différents organes de la Politique européenne de sécurité et de défense commune) actifs sur les questions de défense qui jouent pourtant un rôle-clé dans la décision d'intervenir militairement ou non⁴². La formulation du texte constitutionnel doit pouvoir autant que possible limiter cette incertitude.

.....
42 La fonction de contrôle des organes interparlementaires ou parlementaires liée à ces acteurs intergouvernementaux devrait être ici renforcée et des canaux sécurisés d'échange d'informations entre ces organes et les parlements nationaux devraient être mis en place.

Les débats sur la participation nationale aux opérations internationales doivent obligatoirement inclure un examen détaillé de la nature de ces opérations, du mandat, de leur(s) objectif(s), de leur durée et des moyens qui y sont afférents. Des considérations opérationnelles comme les règles de la participation, le commandement et le contrôle, le type d'armement et d'équipement à utiliser, l'évaluation des risques, peuvent alimenter le débat. Cependant, les détails de la mission ne sont que des informations collatérales qui aident les députés à se faire une opinion générale sur l'opération.

Sur la forme, il est recommandé qu'une information écrite suffisamment précise soit donnée aux parlementaires, quitte à ce que des informations plus sensibles ou plus pointues puissent être données oralement dans le cadre d'un échange avec le gouvernement. On pourrait suivre ici la pratique de la Finlande où un rapport ou livre blanc relatif à l'opération envisagée est distribué aux parlementaires, préalablement au vote d'approbation de l'opération.

Il paraît assez évident que certaines opérations exigent un degré de **confidentialité** tangible. La sécurité de nos militaires déployés à l'étranger en dépend. Des procédures particulières peuvent dès lors être envisagées, pour autant que la situation l'exige impérieusement, afin que l'information des parlementaires ou, le cas échéant, de la commission compétente, se fasse en toute discrétion. On pense à la non-publicité du débat parlementaire et éventuellement à un système de sanctions qui pourraient être infligées aux parlementaires ne respectant pas une obligation de confidentialité qui aurait été décidée par le Parlement lui-même.

7.5. Décision de prolongation ou cessation d'une intervention à l'étranger

Les interventions militaires que nous avons connues ces dernières années ont tendance à s'éterniser. Par exemple, la coalition internationale sous l'égide de l'OTAN, à laquelle la Belgique participe est présente en Afghanistan depuis 2001. Dans ce contexte,

il paraît inopportun que le Parlement belge accorde une autorisation d'intervention sans limitation dans le temps.

En effet, le contexte géostratégique ou politique ainsi que la nature du conflit, peuvent évoluer, rendant les raisons qui avaient amené une intervention sans fondement. En outre, il convient que soit régulièrement évalué si les objectifs fixés lors de la décision initiale ont été atteints ou doivent être redéfinis. En une matière aussi sensible, si l'on veut préserver la dimension démocratique des décisions de déploiement de troupes, on ne peut se contenter d'une décision initiale sans contrôle a posteriori.

Nous préconisons en conséquence un système à triple sécurité. Le Parlement donne son autorisation avant toute intervention. Après quelques mois, il évalue l'opportunité de poursuivre et se prononce sur la question. Si l'intervention se prolonge, une évaluation annuelle suivie d'un vote sur la poursuite de l'opération, est prévue.

La question du **délai** au-delà duquel une première décision de prolongation soumise au Parlement doit intervenir est délicate. Comme on l'a vu plus haut (cf. 6.3.2), lors de la réforme constitutionnelle de 2008, les parlementaires français se sont accordés sur un délai de quatre mois. Celui-ci permet d'une part un temps suffisant pour qu'une première évaluation de l'intervention puisse être faite, et d'autre part est suffisamment court pour ne pas vider de sa substance le droit de regard du Parlement. La position française nous semble être celle de la raison.

Cependant le texte français pêche dans le sens où il offre au gouvernement un chèque en blanc. Après avoir donné son autorisation de prolongation, le Parlement perd tout droit d'autorisation. Or une intervention peut durer 6 mois comme elle peut durer 15 ans ou plus. Il convient donc de revenir à intervalles réguliers sur cette autorisation. Un débat annuel sur l'ensemble des interventions en cours serait une solution satisfaisante.

8. CONCLUSION ET ACTION

La démocratie n'est jamais acquise. Elle s'acquiert à chaque débat, chaque vote. Le Parlement doit être plus que la façade de la démocratie. Il est non seulement un lieu de débat et d'échange d'idées, mais il est surtout le lieu où s'exerce la souveraineté du peuple, par le biais de ses représentants. C'est au Parlement que doivent se prendre les décisions qui influent sur la vie des citoyens belges mais aussi sur la place que veut tenir le pays dans le concert des nations.

Pour l'une des plus importantes décisions qu'un État peut prendre, une décision qui met en jeu des vies humaines, non seulement le débat démocratique est absent, mais le droit et l'accès à une information complète et de qualité le sont aussi. En effet, la décision d'envoyer des troupes belges dans une région en situation de conflit ou de post-conflit incombe au seul gouvernement. La Constitution ne prévoit ni consultation parlementaire, ni débat, et encore moins un vote. L'accès aux informations concernant ces opérations, les objectifs fixés, les moyens à mettre en œuvre, le coût que cela engendre, le degré de risque pour nos militaires, l'impact qu'une opération militaire peut avoir pour la population civile concernée et pour la promotion de la paix internationale, les risques de violation des droits humains, etc., demeure limité pour les représentants du peuple.

L'analyse comparative du contrôle démocratique des Parlements sur les opérations d'envoi de troupes à l'étranger, a montré combien la Belgique est à la traîne en ce domaine. Dans un grand nombre de pays européens, qu'ils soient grands comme l'Allemagne, ou l'Espagne, ou d'une taille semblable à celle de la Belgique comme la Slovaquie ou l'Autriche, l'envoi de troupes à l'étranger fait l'objet d'un vote d'approbation parlementaire. Nombre de pays imposent également que toute intervention soit conforme à leurs engagements internationaux, notamment qu'elle s'appuie sur un mandat onusien, mettent des limites à la durée des interventions ou donnent la possibilité au Parlement d'exiger le retrait des troupes. Même nos voisins français chez qui l'exécutif dispose de par la Constitution d'un poids plus important par le régime présidentiel, ont estimé, au cours du quinquennat de Nicolas Sarkozy, qu'il fallait donner davantage de consistance au rôle du Parlement en la matière. On ne voit pas quelles raisons empêcheraient la Belgique de mettre en œuvre une réforme en cette matière.

Il existe au contraire de nombreuses raisons en faveur d'un renforcement, ou pour mieux dire d'une réelle implication du Parlement belge dans la prise de décision concernant les opérations militaires extérieures. Nous les avons évoquées dans la section 2 ; rappelons-en seulement deux :

1. Les interventions à l'étranger prennent de plus en plus d'importance parmi les missions des armées nationales en Europe et leur coût n'a cessé d'augmenter ces dernières années.
2. Une implication plus forte du Parlement dans la prise de décision permettra de renforcer la légitimité des opérations militaires à l'étranger.

Il est temps que la Belgique s'attèle à cette réforme. L'occasion se présente dans quelques mois puisqu'une législature touche à sa fin et qu'avant le mois d'avril 2014, le Parlement devra voter la liste des articles de la Constitution soumis à révision lors de la prochaine législature. Nous demandons donc que dans un premier temps, l'article 167 soit inclus dans cette liste.

Ce sera alors l'occasion de reformuler en profondeur cet article dans un sens qui permettra à la Belgique de faire la preuve qu'elle reste à la pointe du combat démocratique, non seulement en associant formellement le Parlement à la décision de déclaration de guerre – ce qui, rappelons-le n'empêcherait pas l'armée belge de défendre, sans l'aval explicite du Parlement, le territoire national dans le cas où il subirait une agression – mais surtout en définissant le cadre d'un contrôle fort du Parlement sur les interventions des forces armées à l'étranger. C'est dans ce sens que nous proposons une version amendée du premier paragraphe de l'article 167 de la Constitution :

Version actuelle de l'art. 167 de la Constitution	Proposition de révision de l'art. 167 de la Constitution
<p>§ 1^{er}. Le Roi dirige les relations internationales, sans préjudice de la compétence des communautés et des régions de régler la coopération internationale, y compris la conclusion de traités, pour les matières qui relèvent de leurs compétences de par la Constitution ou en vertu de celle-ci.</p> <p>Le Roi commande les forces armées, et constate l'état de guerre ainsi que la fin des hostilités. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent, en y joignant les communications convenables.</p> <p>Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire, ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi.</p>	<p>§ 1^{er}. Le Roi dirige les relations internationales, sans préjudice de la compétence des communautés et des régions de régler la coopération internationale, y compris la conclusion de traités, pour les matières qui relèvent de leurs compétences de par la Constitution ou en vertu de celle-ci.</p> <p>Le Roi ne peut déclarer la guerre que s'il y est autorisé par le Parlement réuni en Assemblée plénière. Il constate la fin des hostilités et en informe dans les plus brefs délais le Parlement.</p> <p>Le Parlement réuni en assemblée plénière, autorise par une loi, sur proposition du Gouvernement, toute intervention des forces armées à l'étranger, pour autant que celle-ci soit conforme aux engagements internationaux de la Belgique, et quels que soient la nature de celle-ci et le nombre de militaires engagés. Les exceptions à cette disposition ne peuvent être définies que par une loi et doivent être interprétées strictement.</p> <p>Préalablement au vote dont il est question à l'alinéa 3, le Roi et son gouvernement fourniront aux parlementaires l'information la plus précise et complète possible sur l'intervention envisagée, le cas échéant sous le sceau de la confidentialité.</p> <p>La loi d'autorisation d'une intervention des forces armées à l'étranger dont il est question à l'alinéa 3, doit définir le mandat des forces engagées, les objectifs poursuivis, et le budget spécifique de l'intervention.</p> <p>Lorsque la durée de l'intervention des forces armées à l'étranger excède quatre mois, le Gouvernement soumet sa prolongation pour une année, renouvelable, à l'autorisation du Parlement. Chaque année, le Parlement vote sur la prolongation pour une année supplémentaire de l'intervention en question.</p>

Annexe – Aperçu des législations nationales désignant l'autorité pouvant décider d'envoyer des troupes à l'étranger pour participer à des missions internationales

Source : Rapport sur le contrôle démocratique des forces armées, Adopté par la Commission de Venise lors de sa 74e session plénière (Venise, 14-15 mars 2008)

Pays	Autorité pouvant décider d'envoyer des troupes à l'étranger pour participer à des missions internationales, tel que prévu dans la législation nationale	Niveau de contrôle parlementaire
Allemagne	Loi de 2004 relative au déploiement : Approbation préalable du Parlement requise. Exceptions: missions humanitaires ; pour des missions de faible intensité et peu importantes, une demande du gouvernement est communiquée aux députés. Elle est considérée comme approuvée sauf si un groupe ou un minimum de 5 % des députés exigent une procédure formelle, dans les sept jours. Le Parlement peut demander le retrait des troupes.	ÉLEVÉ
Autriche	Loi de 1997 sur les déploiements Approbation préalable accordée par la commission principale du Nationalrat autrichien (la chambre haute, le Bundesrat, n'a pas de compétence en la matière ; elle est compétente pour les affaires européennes). Elle est composée de 32 députés sur 183, selon une représentation proportionnelle du spectre politique.	ÉLEVÉ
Belgique	Article 167 de la Constitution et décret royal du 6 juillet 1994, les décisions gouvernementales sont adoptées par consensus.	FAIBLE
Danemark	Constitution Approbation préalable. Exceptions : missions d'observation (comprenant un très petit nombre de membres).	ÉLEVÉ
Espagne	Ley Organica [loi organique] 5/2005 : Approbation préalable du Parlement pour des missions qui ne sont pas directement reliées à la défense de l'Espagne ou à des intérêts nationaux. Lorsqu'une réaction rapide est nécessaire, la consultation et l'approbation du Parlement feront l'objet de procédures d'urgence. Dans des situations d'urgence maximale pour lesquelles la consultation préalable n'est pas possible, le gouvernement doit soumettre sa décision au Parlement dès que possible, pour ratification.	ÉLEVÉ (auparavant FAIBLE)

Pays	Autorité pouvant décider d'envoyer des troupes à l'étranger pour participer à des missions internationales, tel que prévu dans la législation nationale	Niveau de contrôle parlementaire
Finlande	<p>Loi 211/ 2006 sur la gestion de crises (auparavant loi de 1984 sur le maintien de la paix, révisée en 2001) :</p> <p>Système à triple verrou : résolution des Nations Unies, décision convenue par l'exécutif et le législatif. Le gouvernement ne soumet des propositions au Président qu'après avoir consulté la commission parlementaire des affaires étrangères.</p> <p>Si une opération nécessite une intervention militaire particulièrement importante ou si elle n'est pas fondée sur un mandat du Conseil de sécurité de l'ONU, le gouvernement doit consulter la plénière parlementaire et lui soumettre un rapport sur la question.</p> <p>La plénière parlementaire doit être consultée lorsqu'une unité est en état d'alerte. La commission des affaires étrangères doit être consultée pour l'envoi en mission d'unités en état d'alerte.</p> <p>Lorsque moins de 10 personnes sont affectées à une mission, le gouvernement doit soumettre un rapport à la commission des affaires étrangères avant de transmettre sa proposition au Président.</p>	ÉLEVÉ
France	<p>Art 35 de la Constitution</p> <p>La déclaration de guerre est autorisée par le Parlement</p> <p>Le gouvernement peut autoriser une intervention à l'étranger d'autorité mais doit obligatoirement informer le Parlement dans les 3 jours</p> <p>Lorsque la durée de l'intervention excède 4 mois, l'autorisation du Parlement est requise.</p>	MOYEN
Grèce	<p>Loi 2292/1995, article 3:</p> <p>Le conseil des ministres décide des déploiements conformément aux obligations découlant des accords internationaux ratifiés par la Grèce.</p> <p>Le ministère de la Défense informe la commission de la défense et des affaires étrangères.</p>	FAIBLE
Hongrie	<p>Constitution modifiée en 2003</p> <p>Approbation préalable du Parlement requise :</p> <p>Art. 19 : Dans cette sphère d'autorité, le Parlement:</p> <p>3. j. compte tenu des exceptions énoncées dans la Constitution, peut prendre la décision d'autoriser l'emploi de forces armées à l'étranger ou à l'intérieur du pays, le déploiement de forces armées étrangères en Hongrie ou dans d'autres pays à partir du territoire de la Hongrie, la participation des forces armées à des missions de maintien de la paix, à des opérations humanitaires dans des territoires étrangers et le stationnement de forces armées à l'étranger ou de forces armées étrangères en Hongrie.</p>	MOYEN (auparavant ÉLEVÉ)

Pays	Autorité pouvant décider d'envoyer des troupes à l'étranger pour participer à des missions internationales, tel que prévu dans la législation nationale	Niveau de contrôle parlementaire
Hongrie	<p>6. La décision spécifiée au point j) du paragraphe (3) requiert la majorité des deux tiers des voix des députés présents.</p> <p>Exceptions: les déploiements en application d'une décision de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord et les missions dans le cadre de la politique européenne de défense et de sécurité (exemptées d'approbation préalable depuis février 2006).</p>	MOYEN (auparavant ÉLEVÉ)
Irlande	<p>Constitution, Loi relative à la défense (1954, 1960) :</p> <p>Système à triple verrou : 3 conditions pour tout déploiement : mandat de l'ONU, accord du gouvernement, approbation du Parlement.</p> <p>Exemption d'approbation préalable :</p> <p>invasion du pays, déploiements de moins de douze soldats armés.</p>	ÉLEVÉ
Italie	<p>Loi 25/1997 - approbation préalable de toutes les décisions relatives à la défense et la sécurité avant leur application.</p> <p>Constitution - clause d'urgence, les décrets promulgués doivent être transformés en loi dans les 60 jours. Dans le passé, les débats parlementaires avaient lieu après le déploiement des troupes ; en 2003 (Irak) et 2006 (Liban), le déploiement de troupes à l'étranger a été approuvé préalablement par le Parlement.</p>	MOYEN A ÉLEVÉ
Luxembourg	<p>Loi de 1992 sur les opérations de maintien de la paix.</p> <p>Participation décidée par le gouvernement après consultation des commissions parlementaires compétentes.</p>	MOYEN
Pays-Bas	<p>Constitution modifiée en 2000, article 100.</p> <p>Le gouvernement doit informer le Parlement à l'avance (par lettre).</p>	MOYEN
Pologne	<p>Loi de 1998 sur les règles de déploiement.</p> <p>Le Parlement doit être informé immédiatement de toute décision prise par le gouvernement en matière de déploiement.</p>	FAIBLE
Portugal	<p>Loi 46/2003 sur les déploiements à l'étranger. Le gouvernement doit communiquer ses décisions au Parlement.</p> <p>Loi relative aux forces armées et à la défense nationale du 29/1982, modifiée en mars 2007 : le président de la commission de la défense plus deux autres députés sont membres du conseil supérieur de la défense nationale, organe consultatif du gouvernement qui prend la décision d'envoyer des troupes à l'étranger.</p>	FAIBLE

Pays	Autorité pouvant décider d'envoyer des troupes à l'étranger pour participer à des missions internationales, tel que prévu dans la législation nationale	Niveau de contrôle parlementaire
République tchèque	<p>Amendement constitutionnel à l'article 43, 1999</p> <p>Le Parlement approuve l'envoi de forces armées à l'étranger.</p> <p>Exceptions: le gouvernement décide des déploiements lorsqu'ils concernent :</p> <ul style="list-style-type: none"> une obligation contractuelle internationale de défense commune ; des opérations de maintien de la paix sous l'égide d'une organisation internationale auquel la République tchèque fait partie ; des opérations de sauvetage à la suite d'une catastrophe naturelle. <p>Le gouvernement doit informer le Parlement dans les plus brefs délais, et le Parlement peut rejeter cette décision.</p>	MOYEN (auparavant ÉLEVÉ)
Royaume-Uni	<p>Prérogative royale :</p> <p>Le gouvernement peut demander une approbation parlementaire, mais c'est à lui de décider si cette demande est pertinente. (Il l'a demandée en mars 2003 pour l'Irak)</p>	FAIBLE
Slovaquie	<p>Constitution, article 86</p> <p>Approbation parlementaire préalable pour tous les déploiements.</p>	ÉLEVÉ
Suède	<p>« L'instrument du gouvernement », loi sur le déploiement.</p> <p>Approbation préalable du Parlement.</p> <p>Exceptions:</p> <p>jusqu'à 3000 soldats pour les missions de maintien de la paix de l'ONU et de l'OSCE, Chapitre VI (pas pour l'imposition de la paix, Chapitre VII!). Le gouvernement doit obtenir l'accord du Parlement.</p> <p>attaque armée contre le pays.</p>	ÉLEVÉ

