
La dimension parlementaire de la politique de défense allemande

Michel Drain

Août 2014

Comité d'études des relations franco-allemandes

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901).

Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

*Les opinions exprimées dans ce texte
n'engagent que la responsabilité de l'auteur.*

Cette « Note du Cerfa » est une version actualisée d'une étude réalisée par M. Michel Drain pour la Délégation aux affaires stratégiques (DAS) du ministère de la Défense.

Les activités de recherche, de secrétariat de rédaction et de publication du Cerfa bénéficient du soutien du Centre d'analyse, de prévision et de stratégie du ministère des Affaires étrangères et du Frankreich-Referat de l'Auswärtiges Amt.



Directeurs de collection : Yann-Sven Rittelmeyer, Hans Stark

ISBN : 978-2-36567-307-5

© Ifri – 2014 – Tous droits réservés

Ifri
27 rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15 – FRANCE
Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00
Fax : +33 (0)1 40 61 60 60
Email : ifri@ifri.org

Ifri-Bruxelles
Rue Marie-Thérèse, 21
1000 – Bruxelles – BELGIQUE
Tél. : +32 (0)2 238 51 10
Fax : +32 (0)2 238 51 15
Email : bruxelles@ifri.org

Site Internet : ifri.org

Auteur

Michel Drain est chercheur associé au Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) de l'Institut français des relations internationales (Ifri).

Il est diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris (section service public, 1970) et titulaire d'un DEA de relations internationales de l'Institut d'études politiques de Paris (1981). Il a été de 1974 à 2013 administrateur des services de l'Assemblée nationale. Il a notamment été chargé d'assister les rapporteurs spéciaux du budget de la défense au secrétariat de la commission des finances (1983 à 1993) et, en qualité de directeur adjoint, responsable du secrétariat de la commission de la défense (1998 à 2002) puis de la division des relations parlementaires internationales (2010 à 2013).

Résumé

La politique de sécurité et de défense reste toujours en Allemagne l'objet de débats publics intenses comme en témoigne la convocation du Bundestag sur la question de la livraison d'armes aux Kurdes d'Irak pour lutter contre « l'État islamique ».

Si, en Allemagne, la politique de défense est, comme en France, élaborée et mise en œuvre par l'exécutif avec le soutien de sa majorité parlementaire, les modes d'intervention du Parlement diffèrent dans les deux pays. Le Bundestag possède, en la matière, des attributions plus étendues que le Parlement français. Celles-ci sont établies par la Loi fondamentale mais la Cour constitutionnelle en a donné une interprétation large. Elle définit la Bundeswehr comme « l'armée du Parlement » et impose un mandat parlementaire préalable pour l'engagement des militaires allemands à l'étranger. Une loi a transposé cette jurisprudence ; elle a été critiquée pour les limites qu'elle paraît imposer à la solidarité alliée mais il semble difficile de la modifier autrement qu'à la marge. Le Bundestag dispose aussi de larges prérogatives dans des domaines tels que la protection des droits fondamentaux des militaires, le contrôle du budget de la défense ou le suivi de l'action des services de renseignement. Sa contribution est décisive pour l'approfondissement de la culture stratégique allemande et l'acceptation par l'opinion publique des engagements militaires extérieurs.

La pratique politique allemande favorise par ailleurs l'association du Parlement aux décisions concernant la défense. Le mécanisme des coalitions et la puissance des partis politiques ont pour conséquence de soumettre celles-ci à un contrôle politique étroit et diversifié. Le système politique allemand permet également une bonne information de l'opposition sur ces questions. Enfin, il est marqué par l'influence manifeste de certains députés, étroitement associés aux décisions gouvernementales, y compris dans le domaine de la défense.

Malgré les évolutions récentes, l'Allemagne a encore besoin d'approfondir son débat stratégique. Les travaux parlementaires peuvent y contribuer de manière déterminante.

Executive Summary

Security and defence policy in Germany is still a subject of intense public debate, as illustrated by the convening of the Bundestag on the question of arms supplies to the Iraqi Kurds in order to fight the “Islamic State”.

Defence policy in Germany – as in France – is elaborated and implemented by the executive with the support of the parliamentary majority, but the parliamentary modes of intervention are different in the two countries. The Bundestag plays a greater role in defence matters than the French parliament does. Its competence in this area is established by Germany’s Basic Law, but the Constitutional Court has interpreted it in a broad way; it defines the Bundeswehr as the “Parliament’s army” and lays down that the parliament must approve any deployment of German military forces abroad. This decision has been transposed into law, but this law has been criticised for the limits it appears to impose on solidarity with allies, and it seems difficult to modify it more than marginally. The Bundestag also has broad prerogatives in areas such as protection of the militaries’ fundamental rights, control over the defence budget, and monitoring of the intelligence services’ activities. Its contribution is essential in terms of deepening Germany’s strategic culture and public acceptance of external military commitments.

Moreover, German political practice fosters the parliaments’ involvement in decisions on defence matters. The mechanism of coalitions and the power of political parties mean that it is subject to narrow and diversified political control. The German political system also enables the provision of good information to the opposition on these matters. Finally, it is notable for the obvious influence of some members of parliament, closely involved in governmental decisions, including in the area of defence.

Despite recent developments, Germany still needs to deepen its debate on strategic matters. Parliamentary work can contribute decisively to this debate.

Sommaire

INTRODUCTION	5
LA PLACE DU BUNDESTAG DANS LES MÉCANISMES DE DÉCISION ALLEMANDS EN MATIÈRE DE DÉFENSE.....	7
Une attribution constitutionnelle fondamentale : l'approbation des opérations extérieures.....	8
<i>Une attribution consacrée par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle.....</i>	<i>8</i>
<i>Une attribution dont les modalités d'exercice ont été précisées par la loi.....</i>	<i>11</i>
<i>Autorisation parlementaire et participation à des dispositifs militaires intégrés : quelles perspectives d'évolution ?.....</i>	<i>14</i>
Un dispositif constitutionnel qui soumet la défense à un contrôle parlementaire renforcé	20
<i>Un pouvoir plus large qu'en matière de politique étrangère ..</i>	<i>21</i>
<i>Le suivi du budget de la défense.....</i>	<i>22</i>
<i>L'institution du commissaire parlementaire à la défense.....</i>	<i>23</i>
<i>Les travaux de la commission de la défense du Bundestag..</i>	<i>24</i>
<i>La constitution de la commission de la défense du Bundestag en commission d'enquête.....</i>	<i>27</i>
<i>La question du contrôle parlementaire des autorisations d'exportation d'armements</i>	<i>29</i>
<i>Le dispositif parlementaire de contrôle des services de renseignement.....</i>	<i>32</i>
LES IMPLICATIONS POUR LA DÉFENSE DES SPÉCIFICITÉS DU SYSTÈME POLITIQUE ALLEMAND.....	35
Une démocratie où les partis politiques jouent un rôle essentiel.....	35
Les contraintes de la coalition gouvernementale.....	37
Le pouvoir d'influence des députés.....	39
Des traditions politiques et parlementaires parfois opposées à celles de la France	42
CONCLUSION : DES DÉBATS PARLEMENTAIRES QUI REFLÈTENT UN CERTAIN INACHÈVEMENT DU DÉBAT STRATÉGIQUE ALLEMAND	45

Introduction

Malgré un contrôle parlementaire réel, notamment renforcé par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, la politique de défense relève en France essentiellement de l'exécutif et tout particulièrement du président de la République, chef des armées.

Dans les textes, la situation de l'Allemagne apparaît profondément différente : en effet, selon la Loi fondamentale (Constitution) allemande, le chef des armées est en temps de paix le ministre de la Défense, responsable de son action devant le Bundestag, le commandement des forces ne passant au chancelier qu'en cas d'agression ou de menace immédiate d'agression constatée par le Bundestag¹. Dans l'organisation des pouvoirs publics allemands, la décision en matière de défense apparaît à la fois plus dispersée et plus « parlementaire » qu'en France. Le chancelier fédéral, chef du gouvernement, détermine les principales orientations de la politique de défense dans le cadre de sa compétence générale d'orientation de l'action des différents départements ministériels (*Richtlinienkompetenz*) établie par l'article 65 de la Loi fondamentale. Il est responsable devant le Bundestag de la détermination et de la mise en œuvre de ces orientations, dans le domaine de la défense comme dans les autres domaines. Le ministre de la Défense est, pour sa part, en charge de l'application à son domaine de compétence, également sous le contrôle du Bundestag, des orientations fixées par le chancelier.

Dans la pratique, l'opposition est moins tranchée : en Allemagne comme en France, c'est l'exécutif qui élabore et met en œuvre la politique de défense avec le soutien de sa majorité parlementaire, les pouvoirs d'information substantiels dont dispose le Parlement permettant principalement à l'opposition d'alimenter le débat public.

Néanmoins, les modalités d'intervention du Parlement dans les débats sont différentes dans les deux pays. Le Bundestag a en particulier un rôle éminent, consacré par la Loi fondamentale ou la

¹ Aux termes de l'article 65a de la Loi fondamentale « le ministre fédéral de la Défense exerce l'autorité et le commandement sur les forces armées ». L'article 115a prévoit cependant que le Bundestag peut, avec l'approbation du Bundesrat, déclarer l'état de défense lorsque le territoire fédéral fait l'objet d'une agression armée ou que cette agression est imminente. La promulgation de l'état de défense emporte alors, selon l'article 115b, transfert au chancelier fédéral de l'autorité et du commandement sur les forces armées.

jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale dans deux domaines principaux : les interventions armées à l'extérieur du territoire et la protection des droits fondamentaux des militaires. Il dispose également de pouvoirs substantiels dans d'autres domaines de la défense, notamment en matière de contrôle budgétaire.

En faisant usage de ses prérogatives, le Bundestag a, davantage que le Parlement français, la possibilité d'intervenir dans les questions de défense et en particulier, dans l'élaboration ou la mise en œuvre d'accords de défense passés avec des pays partenaires.

Toute politique de coopération avec l'Allemagne en matière de défense doit donc prendre en compte les pouvoirs du Bundestag. Il sera ainsi possible d'éviter que des accords conclus au plan gouvernemental soient contestés, voire rendus plus difficiles à mettre en œuvre en raison de blocages parlementaires. De même, le soutien parlementaire est indispensable pour conférer aux actions politiques communes la légitimité indispensable pour garantir en particulier leur financement au niveau requis.

L'objet de la présente note est, dans cette perspective, de présenter de manière détaillée le rôle joué par le Bundestag dans la politique allemande de défense. Dans une deuxième partie, la note fera ressortir quatre caractéristiques du système politique allemand dont les conséquences sont les plus significatives pour l'association du Parlement aux décisions de défense : le poids des partis politiques, les contraintes du gouvernement de coalition, la proximité des personnalités gouvernementales et parlementaires, et enfin, des traditions politiques et parlementaires parfois opposées à celles de la France.

La place du Bundestag dans les mécanismes de décision allemands en matière de défense

En Allemagne comme en France, c'est l'exécutif qui a la responsabilité première de la politique de défense (et plus généralement des relations extérieures). La doctrine militaire, l'organisation des forces armées, la préparation du budget de la défense, l'initiative des opérations extérieures et la détermination de leur nature relèvent exclusivement du gouvernement fédéral. Il en va de même des développements institutionnels et doctrinaux au sein de l'OTAN et de l'Union européenne (évolution des structures militaires, élaboration des concepts stratégiques, etc.).

Le Bundestag ne participe formellement aux mécanismes de décision que dans le cadre de ses procédures de contrôle, de la procédure budgétaire et de la procédure particulière prévue pour l'autorisation des opérations extérieures. Les traités et accords internationaux relevant de sa compétence sont également soumis à son approbation mais, comme les demandes d'autorisation des opérations extérieures, il ne peut que les approuver ou les rejeter en bloc.

Néanmoins, au sein du Bundestag, les groupes de la majorité gouvernementale peuvent exercer de manière informelle, en amont de la décision, une influence sur les choix de l'exécutif. Le ministre de la Défense est, selon une pratique générale au sein du gouvernement, assisté de deux secrétaires d'État parlementaires qui assurent les communications au jour le jour entre le ministère et le Bundestag. Dans le gouvernement actuel, les deux secrétaires d'État parlementaires qui assistent Ursula von der Leyen, ministre de la Défense, sont Ralf Brauksiepe et Markus Grübel. Le premier est responsable de la politique de défense et de la planification, de la conduite des forces, des opérations extérieures et du contrôle budgétaire, le second de l'équipement, des questions juridiques et de personnel ainsi que de l'infrastructure et des services.

La défense étant une attribution fédérale exclusive, le rôle du Bundesrat, qui représente les gouvernements des Länder, est, sauf dans le cas de la proclamation de « l'état de défense » (*Verteidigungsfall*) en cas d'agression, généralement consultatif et limité à certains domaines, en particulier lorsque des mesures

législatives sont nécessaires (budget, situation juridique des militaires notamment).

Une attribution constitutionnelle fondamentale : l'approbation des opérations extérieures

Il est généralement admis en Allemagne que le principal pouvoir du Bundestag en matière de défense est d'approuver ou de refuser, en principe au préalable, l'engagement des forces allemandes sur les théâtres extérieurs.

Une attribution consacrée par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle

Jusqu'à la fin de la guerre froide, la question d'une intervention des forces armées allemandes (Bundeswehr) en dehors de la zone du traité de l'Atlantique Nord pour des besoins de maintien ou de rétablissement de la paix ne se posait pas. Un consensus s'était établi entre tous les partis politiques représentés au Parlement pour restreindre les missions de la Bundeswehr à la défense collective du territoire dans le cadre de l'OTAN.

Dès le 4 octobre 1990 cependant le chancelier Helmut Kohl avait affirmé, dans sa déclaration de politique générale devant le Bundestag : « il revient à l'Allemagne unifiée d'assumer une plus grande responsabilité au sein de la communauté internationale, en particulier pour le maintien de la paix ». Par la suite la Bundeswehr a été engagée à partir de 1992, de manière encore très limitée, en Somalie (aide humanitaire), dans l'Adriatique (mise en œuvre d'un embargo sur les armes) et en Bosnie-Herzégovine (surveillance d'une zone d'interdiction de vol).

La Cour constitutionnelle a été saisie de la question de la constitutionnalité de ces engagements par le groupe parlementaire du SPD ainsi que par celui du FDP (pourtant alors dans la majorité). Pour ces deux groupes, la Bundeswehr ne pouvait être employée que pour la défense collective du territoire (article 87a de la Loi fondamentale) et sur autorisation du Bundestag.

Dans son arrêt du 12 juillet 1994, la Cour constitutionnelle a jugé les opérations extérieures constitutionnelles dans des conditions et sous des réserves qu'elle a définies de manière détaillée.

Elle a jugé que la Loi fondamentale permettait l'emploi de la Bundeswehr non seulement dans le cas énoncé dans son article 87a (défense du territoire) mais aussi dans celui prévu par l'article 24 (participation à un système de sécurité mutuelle collective et application des décisions prises dans ce cadre). Elle a en outre donné à la notion de système de sécurité mutuelle collective une

définition extensive : elle considère comme tel tout dispositif créant pour ses membres des obligations mutuelles en matière de paix et de sécurité. Peu importe qu'il s'agisse d'un système de sécurité collective ou de défense collective dès lors que les obligations prévues par ce système ont pour seule finalité la préservation et le maintien de la paix. Les opérations extérieures allemandes peuvent donc être constitutionnelles si elles sont couvertes, non seulement par un mandat de l'ONU mais aussi par une décision de l'OTAN ou (en 1994) de l'UEO. Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, l'intervention de la Bundeswehr lors de la crise du Kosovo était donc constitutionnelle malgré l'absence d'un mandat de l'ONU, dès lors qu'elle avait lieu dans le cadre de l'OTAN.

La Cour semble considérer que la Loi fondamentale ne prévoit pas en principe d'interventions militaires allemandes unilatérales, sauf le cas de légitime défense. Toutefois la constitutionnalité des opérations, même unilatérales, d'évacuation de ressortissants n'est généralement pas contestée.

La Cour constitutionnelle a par ailleurs déduit de « la tradition constitutionnelle allemande depuis 1918 » et des diverses dispositions de la Loi fondamentale relatives à la défense la nécessité de principe pour le gouvernement de recueillir au préalable, avant toute opération extérieure, l'accord du Bundestag, considéré comme une condition essentielle de la constitutionnalité de l'intervention (*konstitutive Zustimmung*). Selon le juge constitutionnel, la Loi fondamentale ne permet pas de laisser au seul exécutif le pouvoir de disposer des forces armées. Elle fait au contraire de la Bundeswehr une « armée parlementaire » (*Parlamentswehr* ou *Parlamentsarmee*) intégrée dans l'État de droit constitutionnel et démocratique de la République fédérale. Le Bundestag doit en conséquence participer au processus de décision portant sur l'emploi de la Bundeswehr.

La Cour constitutionnelle a renvoyé au législateur la détermination des conditions d'intervention du Bundestag en subordonnant toutefois l'exercice de cette compétence législative au respect des prescriptions suivantes :

- L'intervention du Bundestag doit porter sur tout emploi des forces armées. Même en cas d'agression contre un allié, le Bundestag doit se prononcer, en principe au préalable, sur les modalités du soutien militaire à cet allié. Néanmoins la proclamation de l'état de défense mentionné plus haut emporte approbation parlementaire de l'engagement des forces armées. Par ailleurs, l'autorisation du Bundestag n'est pas nécessaire pour l'envoi de personnels militaires sur des théâtres extérieurs dans un but strictement humanitaire à condition qu'il soit assuré qu'ils ne participeront à aucune action armée.
- La participation du Bundestag au processus de décision sur l'emploi des forces armées ne doit pas porter préjudice aux capacités d'action militaire (*Wehrfähigkeit*) et de coopération interalliée (*Bündnisfähigkeit*) de l'Allemagne. En

cas de « péril imminent » (*Gefahr im Verzug*), le gouvernement a donc le droit de décider à titre provisoire d'engager les forces armées allemandes, notamment en application de décisions internationales, sans y être expressément autorisé par le Bundestag. Il doit cependant en saisir immédiatement le Bundestag qui peut alors décider de rappeler les forces allemandes.

- Hors ce cas de péril imminent, tout engagement des forces armées allemandes doit être approuvé à la majorité des suffrages exprimés, selon la règle de droit commun pour les décisions du Bundestag (article 42 (2) de la Loi fondamentale). Cette réserve d'examen parlementaire (*Parlamentsvorbehalt*) ne doit cependant pas porter atteinte aux compétences exclusives de l'exécutif en matière d'action extérieure. Elle ne confère donc au Bundestag aucun droit d'initiative. Le Bundestag ne peut qu'approuver ou interdire une opération militaire mais non obliger le gouvernement à l'engager. C'est le gouvernement seul qui détermine la nature de l'opération et en particulier ses modalités, son volume, sa durée ainsi que son cadre international, sous réserve de l'approbation en bloc du Bundestag.

La Cour constitutionnelle a eu l'occasion à plusieurs reprises de préciser son arrêt de principe du 12 juillet 1994 pour renforcer la condition d'approbation parlementaire de tout engagement armé de la Bundeswehr.

Saisie par le groupe parlementaire du FDP, dans l'opposition au moment des faits invoqués, elle a ainsi jugé, dans un arrêt du 7 mai 2008, que le gouvernement fédéral aurait dû solliciter l'autorisation du Bundestag préalablement à sa décision de permettre la participation de militaires allemands à des missions de surveillance aérienne conduites en Turquie de février à avril 2003 à bord d'appareils AWACS de l'OTAN, dans le contexte de la guerre d'Irak. Cette participation résultait d'une décision de l'OTAN de mettre en œuvre sa flotte d'avions AWACS dont les équipages sont pour un tiers constitués de militaires allemands.

La Cour constitutionnelle, après avoir refusé de se prononcer en référé en mars 2003, eu égard aux conséquences politiques possibles de sa décision, a néanmoins jugé au fond que, dès lors que des militaires allemands pouvaient, de manière prévisible, participer à un combat, l'approbation préalable du Bundestag était requise. Le Bundestag doit donc se prononcer sur toute « implication de la Bundeswehr dans des opérations armées (*bewaffnete Unternehmungen*) même en l'absence d'actions de combat (*ungeachtet des Ausbleibens von Kampfhandlungen*) ». La Cour a en outre précisé dans les termes suivants qu'en cas de doute sur la nature de l'emploi des forces armées, il appartenait au gouvernement de requérir l'autorisation du Bundestag : « Étant donné la fonction et l'importance de la réserve d'examen parlementaire [...], son domaine

d'application ne saurait être fixé de manière restrictive. Cette réserve d'examen doit au contraire être, en cas de doute, interprétée de manière favorable au Parlement (*Parlamentsfreundlich*) ».

Dans son arrêt du 30 juin 2009 sur la conformité à la Loi fondamentale du Traité de Lisbonne, la Cour constitutionnelle a de nouveau présenté de manière détaillée son interprétation des dispositions constitutionnelles relatives aux opérations militaires extérieures : « L'engagement des forces armées à l'étranger est seulement permis, hors le cas de défense du territoire contre une agression armée (*Verteidigungsfall*), dans le cadre de systèmes de sécurité mutuelle collective, étant entendu que les modalités concrètes de l'engagement dépendent de manière déterminante (*konstitutiv*) de l'approbation du Bundestag² ». Dans le même arrêt, la Cour réaffirme la portée de la condition constitutionnelle d'approbation parlementaire : « La réserve d'examen parlementaire imposée par les dispositions constitutionnelles relatives à la défense s'impose dès lors que l'implication de militaires allemands dans des engagements armés est concrètement à attendre en fonction des circonstances particulières de droit et de fait »³.

Dans un arrêt du 13 octobre 2009, la Cour constitutionnelle, saisie par le groupe parlementaire du parti *Die Linke*, a également précisé les conséquences d'une modification des conditions de fait ou de droit ayant motivé une opération extérieure. Tout en considérant qu'en l'espèce (maintien d'un détachement de la Bundeswehr au Kosovo après la déclaration d'indépendance du territoire) la base juridique de l'opération n'avait pas été modifiée, la Cour a néanmoins jugé qu'en cas de changement des circonstances de fait ou de droit ayant motivé une autorisation parlementaire d'emploi de forces à l'extérieur, le gouvernement doit à nouveau saisir le Bundestag d'une demande d'approbation de la mission.

En cas de doute sur la légalité d'une opération en cours, le Bundestag peut faire valoir son « droit de rappel » des forces (*Rückholrecht*). Il reste ainsi « maître de sa décision d'autorisation ». Il n'a donc pas seulement le pouvoir d'autoriser l'opération mais aussi celui de suivre son déroulement en s'assurant que les conditions qui l'ont permise sont toujours réunies.

Une attribution dont les modalités d'exercice ont été précisées par la loi

Malgré les prescriptions énoncées par la Cour constitutionnelle dans son arrêt du 12 juillet 1994, la majorité parlementaire du Bundestag n'a pas cherché, dans un premier temps, à donner une forme législative à la procédure d'approbation des opérations extérieures,

² Jugement de la Cour constitutionnelle sur le traité de Lisbonne (BVerfG, 2 BvE 2/08, 30 juin 2009), paragraphe 254.

³ *Ibid.*, paragraphe 382.

dans la mesure où cette approbation était en pratique obtenue sans grandes difficultés.

Le débat a été relancé lorsque, pour permettre la participation de l'Allemagne à l'opération *Enduring Freedom* de lutte contre le terrorisme en Afghanistan, le chancelier Gerhard Schröder a dû poser au Bundestag, en novembre 2001, la question de confiance sur une motion d'autorisation de cette participation. La question, déjà évoquée de la participation d'équipages allemands aux missions des appareils AWACS de l'OTAN au début de 2003 a par la suite également fait ressortir la nécessité d'un cadre législatif pour l'autorisation des opérations extérieures. Fin 2003, le groupe du FDP déposait à cette fin une proposition de loi. De son côté, le gouvernement, alors formé d'une coalition du SPD et des Verts, présentait en mars 2004 un projet de loi dite « de participation du Parlement » (*Parlamentsbeteiligungsgesetz*). C'est ce projet qui a été adopté par le Bundestag en décembre 2004 et promulgué le 18 mars 2005, après adoption par le Bundesrat.

Aux termes de son article premier, cette « loi sur la participation parlementaire à la décision d'engagement des forces armées à l'étranger » pose le principe de l'autorisation parlementaire de l'engagement des forces armées allemandes en dehors du territoire national. L'article 2 limite l'autorisation à l'engagement armé proprement dit, à l'exclusion des mesures de préparation et de planification.

L'article 3 prévoit qu'avant l'opération le gouvernement soumet au Bundestag une demande d'autorisation sous la forme d'une motion (*Antrag*) dans laquelle doivent notamment figurer la mission opérationnelle, le théâtre d'opération, la base juridique de l'opération, le volume maximal des militaires engagés, les capacités des forces engagées, la durée et le coût prévisibles de l'opération et ses modalités de financement. Le Bundestag approuve ou repousse la motion. Aucun amendement n'est recevable.

L'article 4 prévoit une procédure simplifiée pour les opérations d'intensité et d'importance réduites. La demande du gouvernement est dans ce cas transmise par le président du Bundestag aux présidents des groupes parlementaires et des commissions des affaires étrangères et de la défense ainsi qu'aux chefs de chacun des groupes parlementaires au sein de ces commissions (*Obleute*). Le gouvernement doit donner à ces parlementaires les informations complémentaires qu'ils souhaitent sur les modalités de l'engagement. La demande du gouvernement est également distribuée à tous les membres du Bundestag sous forme de document parlementaire. La mission est considérée comme approuvée sauf si un groupe parlementaire ou au moins 5 % des membres du Bundestag demandent une décision expresse du Bundestag. L'article 7 prévoit que cette procédure est applicable en cas de prolongation de la mission sans modification de son contenu.

L'article 5 fixe les règles à suivre en cas de « péril imminent ». Dans ce cas, l'opération ne nécessite aucune autorisation préalable mais le gouvernement doit solliciter sans délai une autorisation *a posteriori*. Si elle n'est pas accordée, l'opération doit cesser. Le Bundestag doit en outre être informé « de manière appropriée » avant l'opération et pendant son déroulement.

La procédure de l'article 5 pourrait être applicable au sauvetage de personnes (otages par exemple) dans des cas où un débat public au Bundestag pourrait mettre leur vie en danger. Les opérations d'évacuation des ressortissants allemands pourraient également relever de cette procédure. Ce point mérite d'être noté dans la mesure où il montre que l'Allemagne ne s'interdit pas des opérations extérieures urgentes, licites en droit international mais non prévues par la Loi fondamentale parce qu'unilatérales, dès lors que le Bundestag est informé et peut, le cas échéant, y mettre fin. Le précédent gouvernement fédéral considérait même que les opérations d'évacuation de ressortissants dans un but humanitaire ne requéraient aucun mandat du Bundestag dans la mesure où les forces armées n'y étaient employées que pour garantir la sécurité des personnes (l'opération Pegasus d'évacuation de ressortissants européens de Libye en février-mars 2011 n'a pas été soumise au Bundestag). Une procédure est cependant en cours devant la Cour constitutionnelle. Des juristes considèrent que la Cour pourrait donner tort sur ce point au gouvernement fédéral.

L'article 6 établit une obligation d'information à la charge du gouvernement. L'article 8 dispose que « le Bundestag peut révoquer son approbation d'une opération militaire ». Il conserve donc un « droit de rappel » (*Rückholrecht*).

En pratique, sauf application de la procédure simplifiée, les règles gouvernant les débats sur les motions s'appliquent. La motion du gouvernement portant demande d'autorisation de l'opération extérieure est renvoyée au fond à la commission des affaires étrangères et pour avis à la commission de la défense et éventuellement à d'autres commissions permanentes (ainsi, par exemple, dans le cas de la prolongation du mandat de la force en Afghanistan décidée en janvier 2013, ont été saisies pour avis, outre la commission de la défense, les commissions du budget, des affaires intérieures, des lois, des droits de l'homme et de l'aide humanitaire ainsi que de la coopération et du développement). Lorsqu'elle se saisit pour avis, la commission du budget se prononce sur la question du financement des coûts de l'opération. La motion fait ensuite l'objet d'un débat en séance publique sur la base de la recommandation de la commission des affaires étrangères et de son rapport écrit qui intègre les observations des commissions saisies pour avis. Lorsque la commission du budget se saisit, elle dépose un rapport écrit séparé qui précise les coûts de l'opération. Le Bundestag se prononce ensuite sur la motion par scrutin public après un débat où interviennent notamment les représentants de tous les groupes. Malgré la relative brièveté du débat en séance publique,

conforme aux habitudes parlementaires allemandes⁴, on constate donc une très large implication des membres du Bundestag dans l'examen des conditions des opérations importantes.

En dépit de l'interdiction des amendements, des propositions de résolution (*Entschließungsanträge*) relatives à l'opération projetée peuvent être jointes au débat. Elles émanent en pratique de groupes de l'opposition et sont donc automatiquement rejetées. On pourrait cependant concevoir que le Bundestag approuve la motion du gouvernement mais vote une résolution assortissant son approbation de critiques. Une telle situation ne manquerait pas de soulever de sérieuses difficultés politiques pour le gouvernement.

Autorisation parlementaire et participation à des dispositifs militaires intégrés : quelles perspectives d'évolution ?

Il est généralement admis en Allemagne que le pouvoir d'autorisation du Bundestag ne limite pas indûment les engagements militaires extérieurs du pays. Depuis 2005, année de l'entrée en vigueur de la loi sur la réserve d'examen parlementaire, le Bundestag a approuvé environ 80 demandes d'engagement ou de prolongation d'opérations extérieures sans refuser une seule fois son consentement. Le délai constaté entre la décision du gouvernement d'engager des forces et l'autorisation parlementaire est en moyenne de onze jours mais, lorsque le besoin s'en fait sentir, l'autorisation peut être donnée en quelques heures. Comme il a été indiqué plus haut, la procédure de « péril imminent » permet au gouvernement de prendre en cas d'urgence, à titre provisoire, la décision d'engager la Bundeswehr sans attendre l'accord du Bundestag. Le Bundestag n'a par ailleurs jamais fait usage du droit de rappel des forces qui lui est théoriquement reconnu par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et la loi.

Quelles que soient les critiques formulées à l'encontre de cette procédure par des experts allemands ou de pays alliés, l'approbation des opérations par le Bundestag paraît globalement favorable aux engagements extérieurs de l'Allemagne : elle représente pour les forces armées un soutien politique et juridique qui leur permet d'accomplir leur mission en minimisant les risques de mise en cause ou d'accusation devant une opinion spontanément hostile aux interventions militaires allemandes à l'étranger. La pratique du débat parlementaire sur les opérations extérieures semble par ailleurs favoriser l'émergence progressive dans l'opinion publique et parmi les parlementaires d'une culture politique moins réticente *a priori* à la nécessité de l'emploi de la force pour la gestion des crises.

⁴ Le débat de janvier 2013 sur la prolongation de l'opération en Afghanistan a duré trois quarts d'heure.

Des inquiétudes quant à la conciliation de l'autorisation parlementaire avec les progrès de l'intégration militaire au sein de l'OTAN ou de l'Union européenne

Des experts et responsables politiques s'inquiètent toutefois des conséquences de la réserve d'examen parlementaire pour l'influence et la crédibilité de l'Allemagne au sein de l'OTAN ou même de l'Union européenne. Ils estiment que le mécanisme de réserve parlementaire est mal compris des alliés et partenaires de l'Allemagne et introduit un doute sur la fiabilité de cette dernière.

Le précédent libyen a déclenché un vif débat sur ce point au sein des responsables politiques et experts⁵. Sous l'influence des libéraux du FDP qui formaient, avec la CDU/CSU la coalition de gouvernement, l'Allemagne, alors membre non permanent du Conseil de sécurité de l'ONU, s'était en effet abstenue lors du vote de la résolution 1973 autorisant une action militaire pour protéger la population civile libyenne contre les exactions du régime du colonel Kadhafi. Le gouvernement fédéral avait par la suite refusé que la Bundeswehr participe aux opérations militaires, notamment d'imposition d'une interdiction de vol sur le territoire libyen, en motivant ce refus par la crainte de s'aventurer sur « une pente dangereuse » (« *schiefe Ebene*⁶ ») pouvant conduire à l'engagement terrestre. Il avait en conséquence retiré du commandement de l'OTAN en Méditerranée quatre bâtiments et le personnel allemand (environ 70 hommes) du dispositif de surveillance aérienne AWACS. En compensation, il était revenu sur sa décision de ne pas participer à la mission de surveillance aérienne AWACS de l'OTAN en Afghanistan et y avait affecté quelque 300 militaires. Des militaires allemands ont néanmoins participé aux états-majors de l'OTAN assurant des tâches, notamment de planification et de ciblage, liées aux opérations sur la Libye.

Pour justifier le retrait allemand des dispositifs de l'OTAN en Méditerranée, le gouvernement fédéral avait notamment invoqué l'absence d'autorisation du Bundestag. Mais il s'était abstenu de demander cette autorisation, ce qui avait pu donner l'impression qu'il s'abritait derrière le Bundestag. Par ailleurs, une incertitude est apparue quant à la légalité de la participation de militaires allemands à des états-majors de niveau opératif dirigeant des actions non approuvées par le Bundestag.

Des voix se sont donc élevées pour demander une application plus souple de la règle posée par la Cour constitutionnelle selon laquelle tout engagement, même non armé, contribuant à la conduite d'une opération extérieure requiert l'autorisation du Bundestag. Des

⁵ Claudia Major et Christian Mölling, *La Politique de défense allemande en 2014 et au-delà : un changement est-il possible ?*, Paris, Ifri, « Note du Cerfa », n° 113, juin 2014, disponible sur : http://ifri.org/?page=detail-contribution&id=8153&id_provenance=97.

⁶ Interview de Guido Westerwelle, *Deutschlandfunk*, 17 mars 2011.

experts comme Ekkehard Brose, diplomate détaché à l'institut de recherche *Stiftung Wissenschaft und Politik* (SWP), préconisent un assouplissement de la loi de participation du Parlement aux décisions d'engagement extérieur sur deux points⁷ : ils proposent d'une part d'écarter expressément la qualification d'engagement militaire pour l'ensemble des travaux menés au sein des états-majors multinationaux, même de niveau opératif, et d'autre part de permettre au Bundestag d'autoriser globalement *a priori* les actions conduites par des membres de la Bundeswehr dans la flotte d'avions AWACS ou dans d'autres unités intégrées qui viendraient à être créées à l'avenir dans le cadre de l'OTAN ou de l'Union européenne, étant entendu qu'il garderait la possibilité d'exercer son « droit de rappel ».

Deux parlementaires de la CDU, Andreas Schockenhoff et Roderich Kiesewetter ont de leur côté proposé une procédure nouvelle selon laquelle le Bundestag autoriserait par avance chaque année le gouvernement allemand, dans le cadre d'un débat sur la politique de sécurité, à engager les militaires de la Bundeswehr participant à des forces intégrées européennes si le Conseil européen (ou le Conseil atlantique) décidait à l'unanimité de lancer une opération⁸. Le Bundestag conserverait toutefois son droit de rappel des forces s'il refusait l'opération. Cette proposition a suscité un vif intérêt parmi les spécialistes de politique étrangère de la CDU mais s'est heurtée à un grand scepticisme de la part de la direction du parti. Elle a été vivement critiquée par le SPD. L'un des parlementaires de ce parti, Gernot Erler, vice-président du groupe parlementaire et spécialiste de politique étrangère, a considéré qu'elle conduirait à une érosion des droits élémentaires du Parlement.

L'institution d'une commission pour évaluer les perspectives d'évolution du cadre législatif de l'autorisation parlementaire

La question d'une éventuelle adaptation de la loi du 18 mars 2005 reste posée. L'accord de coalition conclu entre la CDU/CSU et le SPD à la suite des élections législatives du 22 septembre 2013 comporte ainsi le passage suivant :

« La Bundeswehr restera, dans l'avenir aussi, une armée du Parlement. [...] La réserve d'examen parlementaire n'est pas une faiblesse mais une force de l'Allemagne. Nous voulons garantir la participation du Parlement aux décisions d'engagement des militaires allemands, y compris dans le contexte d'une plus grande coopération et d'un meilleur partage des tâches avec nos partenaires. Il convient d'assurer la compatibilité entre la réserve d'examen parlementaire et une participation accrue des

⁷ Ekkehard Brose, « Parlamentsarmee und Bündnisfähigkeit », *SWP-Studie*, SWP Berlin, septembre 2013.

⁸ Andreas Schockenhoff et Roderich Kiesewetter, « Europas sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit stärken: Es ist höchste Zeit », disponible sur : <www.kas.de/upload/dokumente/2012/10/121024_Europa.pdf>.

militaires allemands aux structures et états-majors intégrés dans le cadre de l'OTAN et de l'Union européenne. Nous voulons donc établir une commission pour examiner, dans un délai d'un an, comment le respect des droits du Parlement peut être garanti au cours du processus d'approfondissement de l'intégration des forces alliées et malgré la diversification des tâches imparties. Cette commission formulera sur ces bases des options pour l'action. »

On notera que le terme « commission » (Kommission) désigne un organe dont la composition n'est pas exclusivement parlementaire.

Un nouvel élément est depuis intervenu pour alimenter le débat : l'actuel gouvernement de coalition entre la CDU/CSU et le SPD semble en effet convaincu que l'influence politique de l'Allemagne au sein de l'OTAN ou de l'Union européenne dépend désormais largement de sa capacité à participer à d'éventuelles missions militaires communes de gestion des crises. Le nouveau ministre des Affaires étrangères, Frank-Walter Steinmeier (SPD) a ainsi déclaré lors de la dernière Conférence sur la sécurité de Munich, le 1^{er} février 2014 : « L'Allemagne doit être prête à s'engager plus tôt, avec plus de détermination et de manière plus substantielle dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité ». Dans ce contexte, la nouvelle majorité parlementaire allemande souhaite éviter que la réserve d'examen parlementaire soit perçue par les alliés de l'Allemagne comme un facteur d'incertitude ou de blocage quant à la participation allemande à l'engagement d'unités intégrées de l'OTAN ou de l'Union européenne.

La commission mentionnée par l'accord de coalition a été instituée par le Bundestag le 20 mars 2014 sur la proposition conjointe des groupes CDU/CSU et SPD et contre les voix de l'opposition (groupes *Die Linke* et *Bündnis 90/Die Grünen*). Elle est dénommée « Commission chargée de vérifier et de garantir les droits du Parlement dans la détermination du mandat des opérations extérieures de la Bundeswehr ». Conformément à l'accord de coalition, son mandat consiste notamment à examiner les possibilités légales et constitutionnelles d'une participation précoce (*frühzeitige*) du Bundestag aux décisions d'engagement extérieur. Elle devra également examiner la possibilité d'une « gradation de l'intensité » de cette participation en fonction de la nature de l'engagement. Il lui appartiendra enfin de formuler des propositions concernant, le cas échéant, des modifications de la loi sur l'autorisation parlementaire des opérations extérieures.

Le Bundestag a fixé le nombre des membres, parlementaires ou experts, de la Commission à 16 (7 désignés par la CDU/CSU, 5 par le SPD, 2 par chacun des groupes *Die Linke* et Verts). Ces deux groupes ont cependant refusé de participer aux travaux de la Commission jugeant que le mandat qui lui était donné par la majorité visait à affaiblir les prérogatives du Bundestag. Le groupe Verts

demandait par ailleurs que la Commission soit exclusivement composée de parlementaires, les experts n'y disposant que d'une voix consultative.

La Commission est présidée par Volker Rühle (CDU/CSU), ancien ministre de la Défense, son vice-président étant Walter Kolbow (SPD), ancien secrétaire d'État parlementaire à la Défense. Elle doit rendre ses conclusions dans un délai d'un an, comme prévu par l'accord de coalition.

Les partis de la coalition semblent ainsi envisager un assouplissement de la procédure d'examen parlementaire des opérations extérieures afin de garantir l'efficacité future des dispositifs militaires communs (états-majors ou forces) dans le cadre de l'OTAN ou de l'Union européenne. Au vu du mandat donné par le Bundestag, la Commission présidée par Volker Rühle, pourrait examiner une procédure d'autorisation anticipée de l'emploi des dispositifs communs, sous réserve d'une possibilité de retrait postérieur en cas de désaccord du Bundestag avec l'opération engagée. Cette hypothèse d'un refus *a posteriori* du Bundestag serait cependant en pratique très hypothétique dans la mesure où elle supposerait un conflit entre une majorité de députés et le gouvernement sur une question d'importance politique majeure. Un recours accru à la procédure d'autorisation simplifiée pourrait également être envisagé. Au cours du débat sur la création de la Commission Rühle, Andreas Schockenhoff, vice-président du groupe CDU/CSU, a évoqué la possibilité de confier à une instance parlementaire restreinte la charge d'approuver par anticipation la participation allemande à des opérations militaires de l'OTAN ou de l'Union européenne.

Il convient néanmoins de souligner que la demande d'adaptation des règles d'autorisation en vue de favoriser l'intégration des forces allemandes dans des dispositifs militaires alliés ou européennes est surtout exprimée par la CDU/CSU. Les députés du groupe SPD se sont montrés beaucoup plus prudents en ce domaine. Au cours des débats sur la création de la Commission Rühle, Niels Annen, porte-parole du groupe SPD pour la politique étrangère, a ainsi déclaré qu'il était possible qu'aucune modification ne soit apportée à l'actuelle loi sur l'autorisation parlementaire des opérations extérieures.

Les limites strictes imposées par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle

La jurisprudence de la Cour constitutionnelle ne permettra cependant qu'un ajustement à la marge des règles existantes. Dans son arrêt du 30 juin 2009 sur la conformité à la Loi fondamentale du Traité de Lisbonne, la Cour souligne en effet que la réserve d'approbation parlementaire des opérations extérieures s'impose quel que soit le degré d'intégration militaire. Elle la qualifie de « résistante à l'intégration » (« *integrationsfest* »). La Cour précise cependant que ce principe n'oppose pas un obstacle infranchissable à l'intégration technique de contingents européens par le biais d'états-majors

communs, à la constitution de dispositifs militaires communs ou à l'harmonisation et à la coordination des programmes d'armement. « C'est seulement la décision d'engager concrètement les forces qui est subordonnée à l'accord déterminant (*konstitutive Zustimmung*) du Bundestag⁹. »

De plus, à supposer qu'elle soit politiquement possible même si la majorité du gouvernement de grande coalition la rend concevable, une révision constitutionnelle visant à alléger les procédures d'autorisation parlementaire des opérations extérieures au-delà des limites posées par la Cour constitutionnelle pourrait ne pas être acceptée par cette dernière. En effet, dans la mesure où l'autorisation parlementaire constitue un élément essentiel de l'équilibre des pouvoirs, elle serait probablement considérée par la Cour comme faisant partie des règles constitutionnelles qui ne peuvent faire l'objet d'une révision, en application de l'article 79 de la Loi fondamentale.

Il convient par ailleurs de relever que, pour la Cour constitutionnelle, l'Union européenne ne constitue pas encore un « système de sécurité collective ». Le fait qu'une opération militaire soit décidée par l'Union européenne ne suffit donc pas à la rendre constitutionnelle. Elle doit trouver son fondement juridique dans la décision d'une autre instance (Conseil de sécurité des Nations unies en particulier).

La Cour constitutionnelle remarque également que, selon l'article 42 du traité sur l'Union européenne, la politique de sécurité et de défense commune ne conduira à une défense commune que lorsque les États membres en auront décidé ainsi conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. Mais même dans cette situation hypothétique, aucun État membre ne pourra être contraint à participer contre son gré à une opération militaire de l'Union européenne. S'agissant de l'Allemagne, le principe d'autorisation parlementaire sera donc toujours applicable. Aucune révision hypothétique des traités qui substituerait la majorité qualifiée à l'unanimité pour les décisions d'engagement militaire ne serait conforme à la Loi fondamentale¹⁰.

Une question clé : la Bundeswehr peut-elle être à la fois « armée parlementaire » et « armée d'alliance » ?

Les débats actuels sur l'autorisation parlementaire révèlent une tension entre deux principes fondateurs de la Bundeswehr : c'est historiquement, depuis le réarmement allemand des années 1950, une armée d'alliance (*Bündnisarmee*) intégrée dans des dispositifs multinationaux, mais elle doit aussi être considérée, depuis l'arrêt de

⁹ Jugement de la Cour constitutionnelle sur le traité de Lisbonne (BVerfG, 2 BvE 2/08, 30 juin 2009), paragraphe 255.

¹⁰ *Ibid*, paragraphe 391.

1994 de la Cour constitutionnelle, comme une armée du Parlement (*Parlamentsarmee*).

Cette qualification de la Bundeswehr comme armée du Parlement en fait un attribut exclusif de la souveraineté allemande. Comme dans le cas des politiques de gestion de l'euro, la Cour constitutionnelle apparaît ainsi comme le gardien sourcilieux des prérogatives souveraines de l'Allemagne. Les responsables politiques allemands se déclarent souvent favorables à des abandons de souveraineté dans le domaine militaire, pour des raisons budgétaires mais aussi politiques, afin de renforcer les structures européennes et atlantiques. Il n'est pas certain que ces idées puissent facilement se traduire en propositions concrètes dans l'état actuel de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle.

Un dispositif constitutionnel qui soumet la défense à un contrôle parlementaire renforcé

La compétence reconnue au Bundestag par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle en matière d'opérations extérieures est la conséquence du régime particulier de contrôle parlementaire que la Loi fondamentale établit par ailleurs pour la défense.

Si la défense, comme les autres domaines de l'action extérieure de l'État, relève principalement de l'exécutif, le Bundestag y détient des compétences spécifiques de contrôle. Lors du réarmement allemand, le Constituant a en effet voulu s'assurer que la nouvelle Bundeswehr romprait avec les pratiques de l'histoire récente. L'article 26 (1) de la Loi fondamentale¹¹ exprimait une condamnation de la politique d'agression du nazisme. Mais la politique de défense de la nouvelle République fédérale se démarquait également des pratiques militaristes d'avant 1918 qui interdisaient au Parlement tout droit de regard sur les forces armées, notamment prussiennes. L'armée prussienne se définissait alors comme « armée du Roi » (*Königsheer*). Pendant la période wilhelminienne, l'une des demandes constantes des membres socialistes, libéraux et catholiques du Reichstag avait été d'obtenir un contrôle parlementaire de l'armée, alors sous l'autorité exclusive de l'Empereur, roi de Prusse. L'incident de Saverne (1913)¹² avait manifesté leur impuissance à y parvenir. Après la Première Guerre

¹¹ Article 26 (1) de la Loi fondamentale : « Les actes susceptibles de troubler la coexistence pacifique des peuples et accomplis dans cette intention, notamment en vue de préparer une guerre d'agression, sont inconstitutionnels. Ils doivent être réprimés pénalement. »

¹² Après des insultes suivies de violences à l'encontre de civils de la part d'un officier et de soldats de la garnison de la ville de Saverne, le Reichstag a voté en décembre 1913 une motion de défiance contre le chancelier Bethmann Hollweg, sans résultat en l'absence de responsabilité du gouvernement devant le Parlement.

mondiale, la République de Weimar a voulu, sans grand succès, faire de l'armée allemande permise par le traité de Versailles une « armée du Parlement ». La Loi fondamentale a repris cette inspiration. Ainsi, dans son article 45a elle prévoit que le Bundestag doit se doter d'une commission de la défense et que cette commission peut se constituer en commission d'enquête. L'article 45b institue, en vue de la protection des droits fondamentaux des militaires, un commissaire parlementaire à la défense en qualité d'organe auxiliaire du Bundestag pour l'exercice du contrôle parlementaire sur les forces armées. L'article 87a dispose enfin que les effectifs et les caractères fondamentaux des forces armées doivent apparaître dans le budget. Comme il a été indiqué plus haut, ces dispositions constitutionnelles, tout comme le contexte historique qui leur a donné naissance, ont amené la Cour constitutionnelle à qualifier la Bundeswehr d'armée du Parlement.

Les pouvoirs spécifiques reconnus au Bundestag en matière de défense complètent ceux qu'il détient au titre de ses attributions de droit commun (adoption de la législation, contrôle du gouvernement par le moyen de questions écrites et orales, de résolutions ou de motions de politique générale).

Un pouvoir plus large qu'en matière de politique étrangère

Il est à noter que les pouvoirs de contrôle du Bundestag sont moins étendus en matière de politique étrangère, même lorsque celle-ci porte sur des questions de défense et de sécurité. En vertu de l'article 59 de la Loi fondamentale, le rôle du Bundestag se limite à autoriser, sans possibilité d'amendement, la ratification des traités réglant les relations politiques de la Fédération ou relatifs à des matières qui relèvent de la compétence législative fédérale. En revanche, selon une jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle¹³, les déclarations unilatérales de droit international du gouvernement dans le cadre de traités existants ne sont subordonnées à aucune autorisation parlementaire. Le gouvernement a ainsi pu, sans autorisation parlementaire, permettre en 1984 le déploiement sur le territoire de la République fédérale de missiles nucléaires américain Pershing II de portée intermédiaire. Il a également pu, toujours sans implication formelle ni autorisation du Bundestag, négocier et adopter les différents concepts stratégiques élaborés dans le cadre de l'OTAN.

Néanmoins, s'agissant des traités soumis à l'approbation du Bundestag, l'interdiction des amendements au texte de ces traités, confirmée par l'article 82 du Règlement du Bundestag, n'empêche pas l'expression de positions politiques à leur sujet. Cette expression

¹³ Arrêt du 18 décembre 1984 dans l'affaire dite des Pershing (absence d'autorisation parlementaire au déploiement des missiles nucléaires Pershing II) et arrêt précité du 12 juillet 1994 sur la constitutionnalité des opérations extérieures.

peut prendre deux formes : un « préambule » ou exposé des motifs inséré avant le dispositif législatif d'approbation ou une résolution du Bundestag. Dans les deux cas, il ne s'agit que de pures déclarations politiques sans portée juridique. La première formule a cependant l'avantage, du point de vue de ses auteurs, d'associer le Bundesrat et donc d'exprimer un point de vue plus largement partagé. Le recours à ces procédés est cependant exceptionnel : l'exemple le plus retentissant est celui du préambule au traité de l'Élysée imposé au chancelier Adenauer par sa propre majorité CDU/CSU avec le soutien des parlementaires du SPD alors dans l'opposition¹⁴.

Le suivi du budget de la défense

Le budget de la défense ou section 14 du budget général (*Einzelplan 14*) fait l'objet d'un examen détaillé dans le cadre de la procédure budgétaire habituelle. Les informations contenues dans le document budgétaire soumis au Bundestag permettent à ce dernier d'être informé de manière détaillée sur l'organisation du ministère de la Défense et sur ses moyens.

Le budget de la défense est renvoyé au fond à la commission du budget, comme les autres sections du budget général, et pour avis à la commission de la défense. Les amendements adoptés par la commission de la défense sont intégrés dans les recommandations de la commission du budget si celle-ci en décide ainsi. En raison de la discipline de vote au sein de la majorité parlementaire et de sa solidarité avec le gouvernement, ces amendements n'ont en général qu'une portée limitée. Ils portent sur des points particuliers pouvant notamment concerner la situation des militaires en opération et leur équipement (par exemple, dans le budget de 2013, acquisition d'appareils d'imagerie thermique pour les blindés Marder déployés en Afghanistan). Il ne s'agit en outre, en règle générale, que de recommandations sans incidences budgétaires immédiates. Ils sont néanmoins adoptés après des débats approfondis en commission en présence des secrétaires d'État parlementaires à la défense et des responsables militaires. Leur examen permet aux commissions concernées et à leurs membres les plus actifs d'exercer une influence politique sur les choix de la défense. Cette influence ne s'exerce d'ailleurs pas seulement au cours de l'examen budgétaire annuel mais lors des séances de commission consacrées au suivi de l'exécution du budget.

Par ailleurs des règles particulières sont applicables concernant les programmes d'acquisition d'équipement militaire, y compris conduits en coopération. Une pratique d'information systématique du Bundestag sur ces programmes s'est instaurée dès lors que leur montant dépasse 25 millions d'euros. Ils doivent être

¹⁴ Loi d'approbation du traité de l'Élysée (*Gesetz zu der Gemeinsamen Erklärung und zu dem Vertrag vom 22. Januar 1963 mit der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit*), *Bundesgesetzblatt*, 29 juin 1963.

soumis aux commissions de la défense et du budget. L'information de la commission de la défense relève du ministère de la défense et celle de la commission du budget du ministère des Finances. Ces ministères doivent transmettre aux deux commissions tout rapport qu'elles peuvent être amenées à demander au sujet des programmes qui leur sont communiqués. La commission du budget doit être informée des dépassements de coût et des annulations de programme dont les incidences budgétaires dépassent 25 millions d'euros. La commission de la défense doit être informée de la position du ministère de la défense concernant le contexte politique et stratégique du choix des programmes, le besoin militaire auquel ils correspondent, les coûts unitaires des matériels et leur prix d'acquisition. Les responsables des groupes politiques au sein des commissions de la défense et du budget ont également en principe accès, à titre confidentiel, aux contrats passés avec les entreprises d'armement.

Il est admis en principe, de façon coutumière, que les commissions de la défense et du budget ont le pouvoir de s'opposer aux programmes d'armement qui leur sont soumis. En pratique, elles n'exercent pas ce pouvoir. Il est cependant arrivé qu'elles obtiennent des modifications voire un report temporaire de certains programmes pour des raisons techniques. C'est ainsi qu'en juin 2013, la commission de la défense a renvoyé à la commission du budget pour décision ultérieure un accord passé entre le ministère de la Défense et la société Eurocopter en vue de financer l'acquisition d'hélicoptères NH 90 pour la Marine par une réduction de commandes d'appareils Tigre et NH 90 en version « transport tactique ». La commission s'est inquiétée de n'avoir reçu communication que d'une déclaration d'intention et non d'engagements contractuels fermes¹⁵. Des difficultés dans le programme faisaient craindre une dérive des coûts.

L'institution du commissaire parlementaire à la défense

Le commissaire parlementaire à la défense est un ombudsman qui a spécialement pour tâche de veiller au respect des droits fondamentaux des militaires.

C'est une personnalité indépendante élue par le Bundestag pour un mandat de cinq ans (soit une année de plus que la durée de la législature de manière à le rendre indépendant d'une majorité politique donnée).

Ses attributions sont précisées par une loi du 16 juin 1982. Il peut se saisir de sa propre initiative, sur la base des requêtes qui lui sont soumises par des militaires ou à l'occasion d'inspections sur place. Il peut également être saisi par le Bundestag et sa commission

¹⁵ « Verteidigungsausschuss stoppt Hubschraubergeschäft », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 27 juin 2013.

de la défense mais en pratique seule la commission de la défense a fait usage de cette faculté dans quelques cas.

Le commissaire parlementaire à la défense soumet un rapport public annuel au Bundestag. Ce rapport est en pratique transmis à la commission de la défense qui l'examine. Dans son dernier rapport (rapport pour l'année 2013¹⁶) transmis au Bundestag le 28 janvier 2014, le commissaire parlementaire met l'accent sur les difficultés rencontrées par les militaires allemands pour mettre en œuvre les décisions de réorganisation de la Bundeswehr tout en participant à des opérations extérieures diversifiées et exigeantes. Cette double charge est, selon lui, source de mécontentements et de déceptions. Il considère que des efforts plus grands doivent être consentis, notamment dans le domaine budgétaire, pour maintenir l'attractivité de la fonction militaire. Il exprime enfin sa préoccupation devant certains faits de harcèlement dont des femmes militaires ont été victimes.

Le commissaire parlementaire à la défense peut prendre position sur des questions de défense non directement liées à la situation des personnels : l'actuel commissaire parlementaire à la défense, ancien parlementaire du parti libéral (FDP), Hellmut Königshaus, a ainsi souligné, lors de son audition par la commission de la défense du Bundestag, qu'il ne voyait pas en principe de problème éthique dans l'emploi de drones armés mais qu'au contraire ces systèmes d'armes lui paraissaient garantir une meilleure protection des militaires de la Bundeswehr¹⁷.

Les travaux de la commission de la défense du Bundestag

Comme il a été indiqué plus haut, la commission de la défense du Bundestag est une institution prévue par la Loi fondamentale. C'est un instrument essentiel de participation du Parlement à la politique de défense. Son effectif est comparable à celui de la vingtaine d'autres commissions permanentes constituées pour l'examen des questions relevant d'un domaine particulier. Il est actuellement de 32 (16 CDU/CSU, 10 SPD, 3 pour chacun des groupes Die Linke et Verts). Chaque membre titulaire peut être remplacé par un suppléant désigné à cet effet.

La présidence de la commission est exercée par un député du SPD, Hans-Peter Bartels. Un député de la CDU/CSU, Karl Lamers est vice-président. Il convient à ce propos de souligner que les présidents de commission jouent en Allemagne un rôle d'arbitre et de modérateur des débats. Ils doivent s'efforcer d'associer l'ensemble

¹⁶ « Deutscher Bundestag, Unterrichtung durch den Wehrbeauftragten », *Jahresbericht 2013 (55. Bericht)*, Drucksache 18/300, 28 janvier 2014.

¹⁷ *Heute im Bundestag*, n° 346, 30 juin 2014, disponible sur : <www.bundestag.de/presse/hib/2014_06>.

des groupes politiques aux travaux. Ce sont les chefs (*Obleute*) des groupes qui animent la discussion au fond. Ils fixent notamment, en accord avec le président, l'ordre du jour des réunions, l'influence des chefs des groupes de la majorité étant alors prédominante.

Activité législative

Comme toute autre commission permanente, la commission de la défense prépare les décisions législatives du Bundestag et contribue à l'exercice de sa mission de contrôle de l'action du gouvernement. Son activité est soutenue : elle a ainsi tenu, au cours de la précédente législature, 155 séances, ce qui correspond au rythme d'une session par semaine, compte tenu des périodes d'interruption des travaux du Bundestag. Un secrétaire d'État parlementaire participe normalement aux travaux de la commission. La législation relative à la défense étant à présent peu abondante, l'activité législative de la commission de la défense est en conséquence réduite.

Au cours de la précédente législature, elle a néanmoins eu à examiner les projets de loi tendant d'abord à réduire la durée du service militaire puis à le suspendre. Elle a également été saisie des textes législatifs établissant les mesures d'accompagnement de la réforme de la Bundeswehr. L'ensemble de cette activité législative a été dominé par les nécessités de l'adaptation de la Bundeswehr aux opérations extérieures. C'est d'ailleurs la priorité donnée dans les faits à la projection des forces à l'extérieur du territoire qui explique le choix ultime de suspendre le service militaire et de recourir exclusivement à des militaires professionnels ou engagés sous contrat. La Bundeswehr est actuellement considérée essentiellement comme une « armée en opérations » (*Armee im Einsatz*).

Dans son examen des projets de loi relatifs à la réforme de la Bundeswehr, la commission de la défense a été très attentive à la situation des personnels en opération. Elle a également été à l'initiative de mesures législatives tendant à offrir une meilleure protection sociale à ces personnels et une reconnaissance nationale à ceux d'entre eux qui ont été blessés ou tués au combat. L'ensemble du Bundestag l'a suivie dans ces préoccupations.

Suivi de la situation des personnels de la défense

S'agissant de la situation des personnels, le contrôle de l'action du gouvernement complète l'activité législative. La commission de la défense bénéficie en ce domaine de la coopération du commissaire parlementaire à la défense qui participe régulièrement à ses séances.

Au cours de la précédente législature, la commission a largement abordé la question de la réorganisation de la Bundeswehr dont le volume est à présent fixé à 185 000 militaires (dont 15 000 volontaires) et 55 000 personnels civils. L'objectif est de pouvoir déployer sur la durée 10 000 militaires sur des théâtres extérieurs dans toute la gamme des engagements envisageables. Pour assurer le recrutement correspondant, la commission a dû adopter des mesures législatives pour accroître l'attractivité du service dans les

forces armées. Elle a parallèlement examiné, dans le cadre de sa participation aux débats budgétaires, les dépenses prévues à cet effet et, dans le cadre de son activité de contrôle, les actions conduites en ce sens par le ministre de la défense au titre de ses attributions réglementaires.

Suivi des opérations extérieures

La commission suit avec une très grande attention le déroulement de toutes les opérations extérieures de la Bundeswehr. Elle bénéficie, pour cette activité, de la participation régulière à ses travaux du chef d'état-major des armées (*Generalinspekteur*) ou de son représentant. Elle tient de nombreux débats sur la situation des théâtres d'opération. Des représentants du service de sécurité extérieure (*Bundesnachrichtendienst*) assistent à ces débats et contribuent à l'information de ses membres.

Au cours de la précédente législature, la situation de l'Afghanistan a donné lieu aux discussions les plus intenses. La commission a en particulier débattu des conditions de retrait des équipements déployés sur ce théâtre et des suites de la mission de l'ISAF. Elle a également largement examiné, au cours de la deuxième moitié de la législature, la situation au Mali, dans l'ensemble du Sahel et en Syrie. Tout au long de la législature, la question de la piraterie dans la Corne de l'Afrique a été un thème constant des débats.

La commission de la défense ne se considère cependant pas seulement comme une commission de la Bundeswehr mais plus généralement comme une commission de la sécurité internationale. Dans ses débats sur les interventions extérieures de la Bundeswehr, elle examine donc les conditions politiques générales dans lesquelles ces interventions sont conduites. Au cours de la précédente législature, elle a, dans ce contexte, porté son attention sur la mise en œuvre, dans les zones de crise où est présente la Bundeswehr, du concept stratégique allemand de sécurité intégrée ou « sécurité en réseau » (*vernetzte Sicherheit*)¹⁸. C'est naturellement la situation en Afghanistan qui a été au centre de ses débats en ce domaine.

Contrôle de la politique d'équipement

Au cours de la précédente législature, la commission a consacré de nombreux débats à l'équipement des forces, en règle générale dans le cadre de la procédure d'examen des programmes de plus de 25 millions d'euros. Elle s'est intéressée plus particulièrement à tous les équipements dont peuvent disposer les forces en opération.

Deux programmes majeurs ont retenu son attention : le programme *Herkules* de liaisons électroniques entre toutes les implantations de la Bundeswehr et le programme d'avion de transport

¹⁸ Selon ce concept, formulé notamment par le dernier Livre blanc du gouvernement fédéral sur la politique de sécurité de l'Allemagne et l'avenir de la Bundeswehr (2006), la gestion des crises requiert une approche globale et intégrée combinant de manière efficace les instruments civils et militaires dans un cadre multinational.

militaire A 400 M. Ces programmes ont donné lieu à de longs débats au cours desquels la commission y a exprimé ses inquiétudes sur les possibles dérives de coût et les difficultés des entreprises contractantes à remplir leurs engagements de qualité et de délais.

La commission a également examiné en détail les conditions d'acquisition et d'emploi du système intérimaire de drone Heron. Plus généralement une large part de ses travaux concernant la modernisation des équipements de la Bundeswehr a été consacrée à la question des drones. L'échec du programme de drone *Euro Hawk* l'a même conduite à se constituer en commission d'enquête (voir ci-dessous).

Contrôle de la coopération européenne et atlantique

Enfin la commission de la défense du Bundestag entend exercer aussi son contrôle sur la coopération européenne et atlantique. Elle s'intéresse tout particulièrement aux projets de constitution de capacités militaires communes. Au cours de la précédente législature, les thèmes de la « défense intelligente » (*smart defense*) au sein de l'OTAN et de la mutualisation et du partage des capacités (*pooling and sharing*) au sein de l'Union européenne lui sont apparus prioritaires pour augmenter l'efficacité des forces et rendre leur coût compatible avec les contraintes budgétaires. Il est à noter que la commission a cherché à renforcer ses liens avec la commission de la défense de l'Assemblée nationale française en organisant des réunions communes. La dernière réunion conjointe des deux commissions a eu lieu en décembre 2012. Une démarche analogue a été entreprise avec la Diète polonaise.

La constitution de la commission de la défense du Bundestag en commission d'enquête

Comme il a été indiqué plus haut, la Loi fondamentale, dans son article 45a (2), donne à la commission de la défense la faculté de se constituer en commission d'enquête. Elle ne prévoit pas d'autre possibilité de créer une commission d'enquête dans le domaine de la défense. Le constituant allemand semble avoir ainsi voulu concilier les exigences de la confidentialité et d'un contrôle parlementaire étroit de la défense.

Les pouvoirs d'une commission d'enquête sont étendus. L'article 44 de la Loi fondamentale dispose que « les règles de la procédure pénale s'appliquent par analogie à l'administration des preuves » et que « les tribunaux et les autorités administratives sont tenus à l'entraide judiciaire et administrative ». La loi sur les commissions d'enquête du 19 juin 2001 prévoit que le refus de comparaître devant une commission d'enquête est passible d'une amende de 10 000 euros, voire en cas de récidive d'une peine d'emprisonnement.

Dans un arrêt du 17 juin 2009 relatif à une commission d'enquête constituée par le Bundestag pour examiner la coopération entre la CIA et le service de renseignement extérieur allemand, la

Cour constitutionnelle a jugé que le gouvernement ne pouvait pas refuser en bloc la communication de documents ou l'audition de fonctionnaires en se fondant sur les prérogatives de l'exécutif ou l'intérêt de l'État. Il doit au contraire, selon la Cour, justifier dans chaque cas son refus d'autoriser le Bundestag à accéder aux informations en cause. Cette jurisprudence renforce les possibilités d'intervention des commissions d'enquête dans le domaine de la défense et, par voie de conséquence, celles de la commission de la défense, dès lors qu'elle s'est constituée en commission d'enquête.

Au cours de la précédente législature la commission de la défense a fait deux fois usage de cette faculté : dans une première enquête, elle a examiné les conditions du bombardement de deux camions-citernes détournés près de Kunduz en Afghanistan par des insurgés afghans. Ce bombardement, ordonné en septembre 2009 par un officier allemand, avait causé de nombreuses victimes parmi les civils qui cherchaient à récupérer le carburant transporté par les camions-citernes¹⁹. À la demande de tous les groupes parlementaires, la commission de la défense s'est constituée en commission d'enquête pour examiner ces faits le 16 décembre 2009. Son rapport de 580 pages, très détaillé, a été débattu en séance publique du Bundestag le 1^{er} décembre 2011. Le rapporteur de la majorité Michael Brand (CDU/CSU) a considéré qu'aucune faute n'avait été commise par l'officier de la Bundeswehr qui avait ordonné la frappe aérienne mais a regretté que l'état-major allié n'ait pas davantage associé la Bundeswehr au recueil de renseignements sur le théâtre aux fins de ciblage.

Dans sa seconde enquête, la commission de la défense a examiné, à la demande de l'ensemble des groupes parlementaires, la gestion du programme de drone *Euro Hawk* que le ministère de la Défense avait dû interrompre en raison d'obstacles techniques. Elle s'est constituée en commission d'enquête le 26 juin 2013 et a adopté un rapport très fourni, de plus de 1 000 pages, le 26 août de la même année, moins d'un mois avant les élections législatives. Ce rapport a fait l'objet d'un débat en séance publique du Bundestag le 2 septembre 2013. Le rapporteur de la majorité Markus Grübel (CDU/CSU) a estimé que les difficultés rencontrées par le programme tenaient principalement à l'impossibilité de faire certifier par l'aviation civile les drones qu'il était prévu d'acquérir. Il a souligné que ce problème de certification remontait à la période du gouvernement Schröder de coalition SPD – Verts. Il a néanmoins demandé une amélioration du processus de développement et d'acquisition des équipements d'armement au sein du ministère de la Défense. Pour sa part, l'opposition a mis en cause la gestion du ministre de la Défense, Thomas de Maizière, à qui elle a imputé la

¹⁹ Le ministre de la Défense, Karl-Theodor zu Guttenberg, a contraint en novembre 2009 le chef d'état-major des armées, Wolfgang Schneiderhan, à démissionner à la suite de cette affaire.

responsabilité d'une grande partie de la dépense inutile de 600 millions d'euros.

La commission d'enquête est essentiellement une arme à la disposition de l'opposition. Aux termes de la Loi fondamentale (art. 44), la majorité ne peut s'opposer à sa constitution dès lors qu'elle est demandée par un quart des membres du Bundestag. De même il suffit qu'un quart de ses membres le demande pour que la commission de la défense se constitue en commission d'enquête. Toutefois l'actuelle coalition gouvernementale dispose d'une majorité parlementaire de près de 80 % des sièges, ce qui ne permettrait pas à l'opposition, formée de *Die Linke* et des Verts d'obtenir automatiquement la création d'une commission d'enquête si les seules dispositions constitutionnelles étaient applicables. La majorité a donc accepté de modifier, pour la durée de la session, le Règlement du Bundestag pour accorder certains droits, notamment celui d'obtenir la création d'une commission d'enquête, à « l'ensemble des membres des groupes politiques qui ne soutiennent pas le gouvernement fédéral ». Ces dispositions s'appliquent à la constitution de la commission de la défense en commission d'enquête.

La question du contrôle parlementaire des autorisations d'exportation d'armements

La question des exportations d'armements donne régulièrement lieu en Allemagne à des débats passionnés, largement relayés par la presse²⁰. Les Églises catholique et protestante, influentes en Allemagne participent activement à ces débats dans le cadre de leur Conférence commune Église et développement (*Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung*) qui produit un rapport annuel sur les exportations allemandes d'armement.

La place qu'occupent actuellement les monarchies du Golfe et singulièrement l'Arabie saoudite parmi les clients de l'industrie allemande de défense est en particulier l'objet de vives critiques. Ces critiques sont essentiellement formulées, du côté des partis politiques, par les Verts et *Die Linke*. Le SPD s'est également élevé contre une politique d'exportation de la coalition CDU/CSU – FDP qu'il jugeait insuffisamment restrictive. Les Églises sont, pour leur part, traditionnellement hostiles aux exportations d'armes vers les pays en développement, tout particulièrement dans les zones de tension.

Les opposants à la fourniture d'équipements militaires aux pays émergents ou pétroliers critiqués pour leurs violations des droits de l'homme se réfèrent aux « principes politiques pour l'exportation

²⁰ « Rüstungsdeal : 1,9 Milliarden in 19 Tagen » (Contrats d'armement : 1,9 milliards en 19 jours), *Die Zeit*, 1^{er} août 2013 ou « Deutsche Waffen für die Welt » (Des armes allemandes pour le monde), *Spiegel*, 3 décembre 2012.

d'armes de guerre et autres biens d'armement » (*politische Grundsätze für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern*) définis le 19 janvier 2000 par le gouvernement de coalition SPD – Verts et maintenus en vigueur par les gouvernements suivants. Ces principes, également dénommés « orientations pour les exportations d'armement » (*Rüstungsexportrichtlinien*), distinguent d'une part les pays de l'OTAN, de l'Union européenne et les pays assimilés (Australie, Japon, Nouvelle Zélande, Suisse) et d'autre part les « pays tiers ». Si les exportations vers le premier groupe de pays ne doivent normalement être soumises à aucune limitation, celles vers les pays tiers doivent relever d'une approche « restrictive ». En principe, le gouvernement ne doit pas accorder d'autorisation lorsqu'existe « une présomption suffisante que ces équipements soient détournés pour des usages de répression interne au sens du Code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements ou pour d'autres violations durables et systématiques des droits de l'homme ».

Dans ses fonctions de chancelière, Angela Merkel a cependant considéré les exportations d'armement comme un instrument de la politique de sécurité allemande. Elle juge que la fourniture d'équipements militaires à des puissances régionales favorables aux pays occidentaux doit les inciter à assumer davantage de responsabilités pour le maintien de la sécurité internationale²¹. Dans cette perspective, le ministre de la Défense, Thomas de Maizière²², a fait valoir que les principes de 2000 relatifs aux exportations d'armement ne devaient pas empêcher la livraison d'armes à un pays tel que l'Arabie saoudite, compte tenu de sa contribution à la stabilité du Moyen-Orient.

Les décisions relatives aux exportations d'armement relèvent exclusivement de l'exécutif. L'instruction des demandes d'autorisation d'exportation est de la compétence du ministère de l'Économie. Les projets d'exportation revêtant une signification particulière en raison du pays de destination, de la nature de l'équipement concerné ou du volume de la transaction doivent cependant être approuvés par le Conseil de sécurité fédéral (*Bundessicherheitsrat*). Cette instance réunit sous la présidence du chancelier le chef de la chancellerie fédérale et les ministres des Affaires étrangères, des Finances, de l'Intérieur, de la Justice, de la Défense, de l'Économie et de la coopération au Développement.

Le Bundestag est informé des autorisations d'exportation accordées par un rapport annuel détaillé²³ qui récapitule notamment,

²¹ Voir son discours du 9 septembre 2011 devant le *Bergedorfer Gesprächskreis*, disponible sur : <www.bundestkanzlerin.de>.

²² Interview, *Hamburger Abendblatt*, 9 juillet 2011.

²³ Le rapport relatif à l'année 2013, mai 2014, disponible sur : <www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/ruestungsexportbericht-2013,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>.

pour chacun des pays tiers (hors OTAN, Union européenne ou destinations assimilées), leur nom ainsi que la nature et la valeur des livraisons. Ce rapport est examiné par la commission de l'économie. Il donne habituellement lieu au dépôt par les groupes de l'opposition de motions tendant à remettre en cause la politique du gouvernement. Ces motions sont alors examinées (et rejetées) par le Bundestag à l'issue d'un débat en séance publique.

La question d'un renforcement du contrôle parlementaire sur la politique d'armement a été soulevée au cours de la dernière campagne pour les élections législatives. Le SPD a en particulier avancé l'idée de la création d'une instance parlementaire chargée d'examiner, le cas échéant avant leur approbation par le gouvernement, les projets d'exportation d'armement.

L'accord de coalition conclu entre la CDU/CSU et le SPD n'a cependant pas prévu de changement fondamental. Le paragraphe concernant les autorisations d'exportation est ainsi rédigé :

« S'agissant des décisions relatives aux exportations d'armement dans les pays désignés comme pays tiers, les rigoureux « principes politiques pour l'exportation d'armes de guerre et autres biens d'armement » décidés en 2000 lieront notre gouvernement. Le gouvernement fédéral informera sans retard le Bundestag des décisions finales d'autorisation prises au sein du Conseil de sécurité fédéral. Il reviendra au Bundestag de déterminer l'instance auprès de laquelle cette information sera donnée. Nous améliorerons en outre la transparence des décisions vis-à-vis du Parlement et de l'opinion publique en déposant désormais le rapport annuel avant les vacances d'été de l'année suivant celle de référence et en lui adjoignant un rapport intermédiaire. »

La nouvelle coalition se propose donc d'informer le Bundestag dans des délais plus rapprochés. Il n'est en revanche pas envisagé de l'associer à la prise de décision, dont les modalités resteront secrètes. L'accord de coalition a été confirmé par le Bundestag par l'adoption, le 8 mai 2014, d'une motion conjointe des groupes CDU/CSU et SPD²⁴. Le gouvernement fédéral devra à présent publier chaque année deux rapports sur les exportations d'armement : le rapport détaillé habituel sur les exportations de l'année écoulée, qui devra être présenté avant les vacances parlementaires d'été et un rapport supplémentaire à l'automne sur les développements du premier semestre de l'année en cours. En outre le Bundestag devra être informé, par l'intermédiaire de sa commission de l'économie et de l'énergie, sur les décisions finales du Conseil de sécurité fédéral. Cette information devra être donnée sous forme écrite et porter sur la nature des biens exportés, leur nombre et le pays de destination.

²⁴ Drucksache, 18/1334.

Le rapport sur les exportations d'armement pour 2013 fait état d'une nette augmentation des commandes autorisées dont le montant global a atteint au cours de l'année sous revue 5,846 milliards d'euros. Cette augmentation s'explique, selon le rapport, par des commandes autorisées d'un montant élevé à destination de l'Algérie, du Qatar, de l'Arabie Saoudite et de l'Indonésie. La politique d'exportation d'armement donne toujours lieu à de vives critiques dans la presse (ainsi le Spiegel dénonçait-il dans sa livraison du 3 février 2014 un marché en cours de négociation avec l'Arabie Saoudite pour la vente d'un grand nombre de patrouilleurs).

Le dispositif parlementaire de contrôle des services de renseignement

On évoquera brièvement le contrôle parlementaire des services de renseignement. Sauf lorsqu'elle porte sur la situation d'un théâtre où sont engagées des forces, cette activité relève en effet plus du domaine de la politique de sécurité que de celui de la défense au sens strict. Toutefois les pouvoirs de contrôle du Bundestag en ce domaine méritent d'être mentionnés en raison de leur étendue, au moins théorique, qui permet aux parlementaires d'exercer une influence sensible sur certaines questions intéressant indirectement la défense (par exemple, comme indiqué ci-après, l'aide apportée par les services de renseignement allemands aux forces américaines pendant la guerre d'Irak ou les conséquences des révélations sur l'activité de la NSA américaine).

Le contrôle parlementaire des services de renseignement, institué dès 1956 sous le gouvernement du chancelier Adenauer a été inscrit en 2009 dans la Loi fondamentale (article 45d). Ses modalités sont précisées par la « loi sur le contrôle parlementaire de l'activité de renseignement de la Fédération » (*Gesetz über die Parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes*) du 7 décembre 2011.

Les services de renseignement allemands sont le Service de renseignement fédéral (*Bundesnachrichtendienst*) ou BND pour le renseignement extérieur, le Service de sûreté militaire (*Militärischer Abschirmdienst*) ou MAD pour la protection des forces allemandes et alliées et l'Office de protection de la Constitution (*Bundesamt für Verfassungsschutz*) ou BfV pour le renseignement intérieur.

L'activité de ces services est soumise au contrôle d'une instance parlementaire dénommée « organe de contrôle parlementaire » (*Parlamentarisches Kontrollgremium*). Les membres de cet organe sont élus par le Bundestag en son sein et à la majorité de ses membres au début de la législature. Le nombre des membres de l'organe de contrôle est déterminé par le Bundestag pour chaque législature. Il est actuellement de 9 (4 membres pour la CDU/CSU, 3 pour le SPD et 1 pour chacun des groupes Verts et *Die Linke*). La présidence de l'organe de contrôle est détenue par alternance,

chaque fois pour un mandat d'une année, par la majorité et par l'opposition. Au terme d'une législature, les membres de l'organe de contrôle restent en fonction jusqu'à ce que le Bundestag ait élu un nouvel organe de contrôle.

Le gouvernement est tenu d'informer l'organe de contrôle de manière complète sur l'activité générale des services de renseignement, leur budget et sur « des faits d'importance particulière » (*Vorgänge von besonderer Bedeutung*). Il doit également informer sur d'autres faits l'organe de contrôle lorsqu'il le demande. L'organe de contrôle a un pouvoir de vérification sur pièces et sur place. Il peut entendre les membres des services de renseignement. Toutefois le gouvernement peut opposer un refus motivé aux demandes de l'organe de contrôle, en particulier « lorsqu'elles portent sur des questions au centre des responsabilités propres de l'exécutif » (*wenn der Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung betroffen ist*). Dans ce cas, l'organe de contrôle peut désigner, à la majorité des deux tiers, un expert pour mener une enquête en son nom.

S'agissant du contrôle des interceptions de sécurité des communications, il revient à une instance indépendante désignée par l'organe de contrôle.

Les travaux de l'organe de contrôle sont secrets, sous réserve du rapport qu'il publie au moins deux fois par législature, au milieu et au terme de celle-ci. L'organe de contrôle peut également décider, à la majorité des deux tiers, de rendre publiques les conclusions de ses travaux sur des faits particuliers.

Par ailleurs la commission du budget dispose en son sein d'un « organe de confiance » chargé d'examiner les crédits spéciaux des services de renseignement. Cette instance jouit des mêmes pouvoirs que l'organe parlementaire de contrôle.

Ce dispositif n'est pas exclusif des pouvoirs de contrôle de droit commun du Bundestag qui peut en particulier créer des commissions d'enquête sur des faits relevant de l'activité des services de renseignement. C'est ainsi par exemple qu'en 2006 l'opposition (groupes du FDP, de *Die Linke* et des Verts) a pu provoquer la formation d'une commission d'enquête à la suite d'un rapport, qu'elle jugeait insatisfaisant, de l'organe de contrôle sur la coopération entre le BND et la CIA au cours de la guerre d'Irak et lors d'enlèvements par les États-Unis de personnes, notamment de nationalité allemande, soupçonnées de menées terroristes. Comme il a été indiqué plus haut, la Cour constitutionnelle a censuré, dans un arrêt du 17 juin 2009, l'attitude du gouvernement qui avait globalement refusé à la commission d'enquête l'accès à diverses informations. Cet arrêt qui limite les conditions dans lesquelles le gouvernement peut invoquer ses responsabilités propres et le bien de l'État pour refuser la communication d'informations, devrait renforcer les pouvoirs de contrôle du Bundestag dans les matières couvertes par le secret de la défense.

La première commission d'enquête de la nouvelle législature a été créée le 20 mars 2014 à l'initiative de l'ensemble des groupes parlementaires mais sous une forte pression de l'opposition. Sa constitution a été motivée par les révélations d'Edward Snowden sur les activités en Allemagne de l'agence américaine de renseignement NSA. La commission d'enquête est constituée de huit membres titulaires (4 CDU/CSU, 2 SPD, 1 *Die Linke*, 1 Vert) et d'un nombre égal de suppléants. La motion relative à sa création lui assigne pour mission d'examiner non seulement les activités de la NSA mais aussi celles des services de renseignements des pays des « Five Eyes » (États-Unis, Royaume-Uni, Canada, Australie et Nouvelle-Zélande). Elle devra également rechercher quelle a été l'étendue de la coopération de ces services avec ceux de la RFA. Elle devra établir dans quelle mesure des missions diplomatiques ou des installations militaires étrangères, notamment américaines, ont profité de leur localisation en Allemagne pour y mener des activités d'interception de communications ou pour participer à des opérations de drones armés sur des théâtres extérieurs. Elle devra enfin faire toute recommandation pour protéger la sécurité et la confidentialité des communications allemandes contre les intrusions étrangères.

Les travaux de cette commission pourraient avoir un certain impact sur les débats transatlantiques en matière de défense et de sécurité. Ils conduiront sans doute les Allemands à renouveler leur demande d'un accord de non-espionnage avec les États-Unis et d'autres alliés. Il est à relever que la commission vient de décider d'entendre Edward Snowden, sans doute à Moscou.

Comme dans les autres domaines de la politique de sécurité, le mécanisme allemand de contrôle des activités de renseignement vise à concilier l'information du Parlement sur les décisions politiques les plus significatives avec la préservation de la liberté d'action de l'exécutif. L'arrêt du 17 juin 2009 de la Cour constitutionnelle a sans doute, dans une certaine mesure, fait évoluer cet équilibre entre les droits du Bundestag et ceux du gouvernement en faveur du premier.

Les implications pour la défense des spécificités du système politique allemand

Les attributions formelles du Parlement apparaissent, en matière de défense, plus larges en Allemagne qu'en France.

Ce n'est toutefois pas sur ce point que les différences entre les deux pays sont les plus sensibles. Comme il a été indiqué plus haut, en Allemagne comme en France, la défense est d'abord du ressort de l'exécutif. La pratique des institutions allemandes est en outre marquée par la forte solidarité qui unit le gouvernement et sa majorité parlementaire. Le rôle du Bundestag consiste dès lors à ratifier les choix de l'exécutif, éventuellement à modifier certaines de ses propositions à la marge lorsqu'elles revêtent une forme législative mais surtout à recueillir une information suffisante pour permettre un débat pertinent avec la participation de l'opposition. Néanmoins, à l'intérieur de ce cadre général qui diffère peu de la pratique française, quatre particularités doivent être soulignées : le rôle des partis politiques, les contraintes de la coalition gouvernementale, le rôle d'influence des parlementaires de la majorité et des traditions politiques et parlementaires parfois opposées à celles de la France.

Une démocratie où les partis politiques jouent un rôle essentiel

On rappellera ici quelques éléments relatifs à la place des partis dans le système politique allemand :

- Le rôle des partis dans la « formation de la volonté politique du peuple » est reconnu par l'article 21 de la Loi fondamentale dès lors qu'ils ne portent pas atteinte à « l'ordre constitutionnel libéral et démocratique ».
- Environ la moitié des députés allemands sont élus dans le cadre de circonscriptions mais les autres le sont à la proportionnelle sur des listes de parti. Les députés élus au scrutin de liste doivent leur rôle politique plus à leur position au sein de leur parti qu'à leur popularité auprès des électeurs. Ils disposent cependant en règle générale d'une autorité moins grande que leurs collègues élus au scrutin de circonscription.

- Le gouvernement est issu des élections législatives et doit pour être constitué disposer du soutien d'une majorité des membres du Bundestag. Or aucun parti ne peut normalement atteindre cette majorité en raison du mécanisme de représentation proportionnelle qui prévaut pour la composition politique du Bundestag (réserve faite de la non-représentation des partis n'ayant pas obtenu 5 % des voix). Le gouvernement est donc le produit d'une coalition de partis qui doivent s'entendre sur un programme de coalition très détaillé destiné à régir la politique du pays pour la durée de la législature (quatre ans). Ce programme est dénommé « contrat de coalition » (*Koalitionsvertrag*), ce qui souligne son caractère obligatoire pour chacun des partis signataires. Une fois constitué, le gouvernement prendra formellement ses décisions à la majorité. En pratique cependant, le principal parti de la coalition dispose de la majorité en son sein. Le chancelier, en tant que dirigeant de ce parti majoritaire, peut donc y imposer ses vues.

- Les partis politiques ont des effectifs nombreux (près de 473 000 pour le SPD, 470 000 pour la CDU et 150 000 – en Bavière - pour la CSU à la fin de 2012). Ils disposent d'une organisation solide qui leur permet d'exercer une influence politique déterminante, non seulement à l'échelle nationale mais aussi dans chacun des Länder. Les grands partis sont ainsi structurés en organisations locales, de districts (*Kreise*), régionales (au niveau du Land) et fédérales.

La décision de la direction du SPD de soumettre au vote de l'ensemble de ses membres le programme de gouvernement qu'il vient de négocier avec la CDU/CSU illustre la vigueur des partis dans le système politique allemand.

Cette forte position des partis contraste cependant avec leur image peu favorable auprès des citoyens. Un sondage de 2009²⁵ établissait à seulement 23 % le pourcentage des Allemands qui déclaraient avoir une grande ou très grande confiance dans les partis, alors que, pour le Bundestag, le pourcentage correspondant était de 48 %.

Cette situation pourrait favoriser à terme une certaine fragmentation de l'offre politique, avec le risque constant d'entrée au Bundestag de partis protestataires comme aujourd'hui l'Alternative pour l'Allemagne (parti conservateur hostile à l'euro). Néanmoins les dernières élections législatives nationales ont confirmé la très forte position des partis conservateurs (CDU et CSU en Bavière) et du parti social-démocrate SPD. Comme il a été indiqué plus haut, ces partis détiennent environ 80 % des sièges au Bundestag.

²⁵ Infratest dimap, mars 2009.

Dans ce climat de relative défiance à l'égard de la classe politique, les partis sont enclins à la prudence dans des domaines tels que la défense, qui suscitent souvent plus d'inquiétudes que d'intérêt de la part du public. Il convient toutefois de relever que, selon un sondage d'opinion réalisé en 2007 par l'Institut d'études sociales de la Bundeswehr, une majorité d'Allemands (55 %) serait en faveur d'une participation allemande à des opérations extérieures sous l'égide de l'ONU ou de l'Union européenne²⁶. Selon l'édition 2013 du sondage annuel du même institut sur la perception par le public des forces armées, une majorité plus nette encore aurait une bonne image de la Bundeswehr (77 %) et de ses opérations extérieures (71 %).

Les contraintes de la coalition gouvernementale

Comme il a été indiqué plus haut, les gouvernements allemands ont été jusqu'à présent presque toujours constitués d'une coalition associant deux partis (ou même trois, si l'on considère la CSU comme un parti distinct de la CDU)²⁷. Cette pratique de la coalition se combine avec une répartition des tâches au sein du gouvernement qui laisse une large marge d'appréciation et d'action aux ministres, y compris dans le domaine des affaires étrangères et de la défense, le chancelier ayant en principe des fonctions de direction générale et de coordination.

Il en résulte un partage des compétences particulier à l'Allemagne entre le chancelier et le ministre de la Défense. En temps de paix mais aussi en période de crise internationale, le ministre de la Défense a autorité sur les forces armées. Dans le cadre des orientations fixées par le chancelier et des décisions du gouvernement, il a donc un pouvoir de décision sous sa propre responsabilité dans les matières qui relèvent de ses attributions ministérielles, notamment l'implantation et le déploiement des unités ou l'acquisition de nouveaux systèmes d'armes. Les militaires et fonctionnaires civils de la défense sont placés sous son autorité. Néanmoins les décisions fondamentales sont prises par le chancelier seul ou le gouvernement. La décision d'engager une opération extérieure relève en particulier du gouvernement, le ministre de la Défense étant alors responsable de sa mise en œuvre.

Pour ce qui est des traités et accords internationaux ayant des incidences en matière de défense, il revient au gouvernement (en

²⁶ *Bevölkerungsbefragung des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr, 2007.*

²⁷ Lorsque la CDU participe au pouvoir avec son alliée bavaroise CSU, ces deux partis peuvent, dans une certaine mesure être considérés comme des forces politiques distinctes.

principe au ministre des Affaires étrangères) de les négocier et de les soumettre au Bundestag, s'ils modifient des situations juridiques relevant de la compétence législative.

S'il incombe au ministre de la Défense d'assurer au jour le jour la gestion des questions de défense, son action n'en est pas moins attentivement suivie par la chancellerie. Le Règlement du gouvernement fédéral précise que les orientations de politique intérieure et extérieure déterminées par le chancelier sont obligatoires pour les ministres qui, en cas de doute, doivent lui demander de trancher. Pour assurer le bon exercice de ses attributions de direction générale de l'action du gouvernement, le chancelier est assisté par une administration, la chancellerie fédérale (*Bundeskanzleramt*) dont le chef a rang de ministre. Au sein de cette administration une direction est compétente pour les questions de politique extérieure, de sécurité et de développement. Des diplomates et militaires détachés des ministères des Affaires étrangères et de la Défense y sont affectés.

Traditionnellement la chancellerie fédérale intervient davantage dans le domaine des affaires étrangères que dans celui de la défense. Le ministre des Affaires étrangères appartient en effet généralement à un parti différent de celui du chancelier alors que le ministre de la Défense lui est en revanche habituellement proche. Dans le domaine de la défense, le poids de la chancellerie fédérale se fait surtout sentir pour les grandes décisions, notamment d'intervention extérieure et de détermination du volume et des priorités du budget.

Cette configuration peut être observée dans l'actuel gouvernement de coalition entre la CDU/CSU et le SPD.

Le ministère de la Défense a été confié à Ursula von der Leyen (CDU). Le ministère des Affaires étrangères est détenu par le SPD (Frank-Walter Steinmeier). La chancelière est toutefois elle-même toujours très présente sur la scène internationale, où son autorité est d'ailleurs considérable. Elle suit très attentivement toutes les démarches de son ministre des Affaires étrangères avec l'appui des services de la chancellerie. C'est l'un des lieux significatifs de la coopération-compétition entre les partis de la coalition.

Les aléas de la vie politique nationale et internationale ne manqueront pas, au cours de la présente législature, de faire surgir des questions nécessitant des arbitrages entre les partis de la coalition, notamment dans le domaine de la sécurité et de la défense. Le débat aura d'abord lieu au sein du gouvernement. Mais il pourra aussi avoir des répercussions au Bundestag. Il prendra alors la forme de discussions entre représentants des groupes parlementaires de la majorité. Les « groupes de travail » (*Arbeitsgruppen*) constitués par les groupes parlementaires CDU/CSU et SPD pour les questions de politique étrangère et de défense joueront en ce domaine un rôle de premier plan.

Le pouvoir d'influence des députés

Il est courant, en Allemagne, de parler d'imbrication (*Verflechtung*) entre le gouvernement et le Bundestag. Contrairement aux règles constitutionnelles en vigueur en France, il n'y a pas en Allemagne d'incompatibilité entre les fonctions parlementaires et ministérielles. En pratique, la plupart des ministres (en particulier la chancelière) sont également membres du Bundestag. Dans l'actuel cabinet Merkel, seuls trois ministres ne détiennent pas de mandat parlementaire.

Si le chancelier décide seul de la composition de son gouvernement (formellement nommé par le président fédéral), il doit également veiller à ne pas brusquer sa majorité parlementaire. Pour la nomination des ministres du parti minoritaire de la coalition, il doit en outre tenir compte des vœux de ce parti.

Les ministres sont assistés de secrétaires d'État parlementaires qui les représentent en permanence au Parlement. Ces secrétaires d'État parlementaires doivent eux-mêmes être membres du Bundestag, à l'exception de ceux placés auprès du chancelier. Enfin, ministres et députés, comme également les membres des gouvernements des Länder, se côtoient quotidiennement dans les instances dirigeantes de leurs partis respectifs.

La situation de ce personnel politique se caractérise par ailleurs, comme en France, par sa stabilité. Les députés eux-mêmes sont fréquemment réélus en raison du système électoral : de nombreuses circonscriptions élisent régulièrement des députés du même parti. Quant aux députés élus au scrutin de liste, leur candidature est souvent reconduite par leur parti. En conséquence, les membres du Bundestag peuvent se spécialiser dans un domaine de l'action publique (notamment la défense ou les relations internationales) et y acquérir une expertise qui leur permet de soutenir la discussion avec les représentants de l'exécutif. La prise de décision s'effectue ainsi en Allemagne entre des personnalités qui se connaissent bien, depuis longtemps et dont les fonctions alternent dans le temps avec les changements de coalition.

Les membres du Bundestag spécialistes d'une question donnée siègent dans les groupes de travail de leurs groupes parlementaires. Les présidents de ces groupes de travail sont généralement porte-parole ou chefs (*Obleute*) de leur groupe parlementaire dans les commissions correspondantes²⁸.

²⁸ Les groupes politiques au sein des commissions ou autres organes parlementaires sont dirigés par un chef (*Obmann* ou *Obfrau*) et représentés à l'extérieur par un porte-parole. Les deux fonctions peuvent se confondre.

Les personnalités parlementaires influentes en matière de défense et de sécurité sont mentionnées ci-après, avec quelques indications succinctes sur leurs orientations politiques.

Le groupe CDU/CSU dispose de deux groupes de travail respectivement chargés des affaires extérieures et de la défense. Le groupe de travail en charge des affaires extérieures est présidé par Philipp Mißfelder, élu d'une circonscription de la Ruhr et membre du Bundestag depuis 2005. Philipp Mißfelder (né en 1979) est membre de la commission des affaires étrangères et porte-parole du groupe CDU/CSU en son sein. Ses orientations sont clairement favorables au renforcement du lien transatlantique. Il est l'auteur d'un « document de position » (*Positionspapier*) intitulé « Pour un partenariat transatlantique plus étroit ». Il plaide néanmoins pour une prise en compte adéquate des intérêts allemands, notamment au Moyen-Orient. Il a dans ce contexte exprimé un point de vue critique sur la politique des monarchies du Golfe qu'il a qualifiées de « partenaires difficiles »²⁹.

Quant au groupe de travail en charge de la défense, il est présidé par Henning Otte. Ce dernier (né en 1968) est élu d'une circonscription de Basse-Saxe depuis 2005. Il est membre de la commission de la défense et porte-parole du groupe CDU/CSU en son sein. Il s'est déclaré favorable à un soutien militaire allemand à l'intervention française au Mali. Il a souligné à ce propos le « devoir de l'Allemagne d'être solidairement aux côtés de ses alliés ».

Parmi les autres parlementaires de la CDU/CSU qui exercent une influence significative en matière de défense dans l'actuelle législature, il faut mentionner Roderich Kiesewetter. Ce dernier (né en 1963), ancien colonel de la Bundeswehr, est élu d'une circonscription du Wurtemberg depuis 2009. Il est chef du groupe CDU/CSU (*Obmann*) au sein de la commission des affaires étrangères du Bundestag. Il a exprimé son attachement à la conception allemande de sécurité intégrée selon laquelle les moyens militaires doivent être considérés comme l'un des instruments d'une démarche globale de règlement des crises à forte composante civile. Comme indiqué plus haut, il s'est déclaré favorable à un assouplissement de la procédure d'approbation parlementaire des opérations extérieures pour permettre un emploi plus facile des unités intégrées dans un dispositif multinational. Roderich Kiesewetter plaide également pour l'actualisation de la doctrine stratégique allemande, « eu égard aux nouveaux défis rencontrés en Ukraine, en Syrie et depuis des décennies en Afrique »³⁰. Le nom d'Ingo Gädechens, chef du groupe CDU/CSU (*Obmann*) au sein de la commission de la défense du

²⁹ Intervention sur la reconduction de l'autorisation de la participation allemande à la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA), Bundestag, séance du 6 juin 2014.

³⁰ Intervention sur la reconduction de l'autorisation de la participation allemande à l'opération Atalanta, Bundestag, séance du 22 mai 2014.

Bundestag doit également être cité. Ingo Gädechens (né en 1960) est officier de marine. Il s'est notamment félicité de la participation de la marine allemande à l'opération Atalanta.

Henning Otte et Roderich Kiesewetter ont participé au groupe de travail constitué entre la CDU, la CSU et le SPD pour négocier l'accord de gouvernement de la future coalition dans le domaine de la politique extérieure, de défense et de coopération au développement. Un troisième parlementaire, qui faisait également partie de ce groupe de travail, doit être mentionné : il s'agit d'Andreas Schockenhoff (né en 1957) élu d'une circonscription du Wurtemberg depuis 1990. Andreas Schockenhoff est vice-président du groupe CDU/CSU pour les questions de politique extérieure, de sécurité et de défense. Il préside le groupe d'amitié parlementaire Allemagne-France depuis 1994 et est donc très informé sur les relations franco-allemandes.

Du côté du groupe SPD, il existe également deux groupes de travail parlementaires chargés respectivement de la politique étrangère et de la politique de sécurité et de défense.

Le groupe de travail en charge de la politique étrangère est présidé par Niels Annen (né en 1973). Niels Annen est élu d'une circonscription de Hambourg, membre du Bundestag depuis 2002. Il est porte-parole du groupe SPD pour la politique étrangère et chef de ce groupe au sein de la commission des affaires étrangères du Bundestag. Il insiste particulièrement sur la nécessité de dégager une issue politique aux crises. S'agissant de la Syrie, il a mis en garde contre tout soutien de fait aux groupes islamistes et plaidé pour une stratégie visant à « briser la logique militaire »³¹.

Quant au groupe de travail en charge de la politique de sécurité et de défense, il est présidé par Rainer Arnold (né en 1950), porte-parole des questions de défense du groupe parlementaire du SPD depuis 2002 et chef du groupe SPD au sein de la commission de la défense du Bundestag. Rainer Arnold est élu d'une circonscription du Wurtemberg, élu au Bundestag pour la première fois en 2005 puis en 2013. Il s'est prononcé en faveur des interventions extérieures de la Bundeswehr sur la base de trois critères à appliquer en fonction des situations concrètes : la responsabilité éthique ; les intérêts nationaux allemands et la nécessité pour l'Allemagne d'exercer une influence proportionnelle à son poids en Europe. Il a exprimé de fortes réserves à l'égard de tout changement des règles actuelles d'autorisation parlementaire des opérations extérieures et s'est en particulier prononcé contre la délégation de certaines tâches d'autorisation ou de contrôle de ces opérations à un organe parlementaire spécialisé.

Rolf Mützenich (né en 1959) est également influent en matière de politique de sécurité. Il est actuellement vice-président du groupe

³¹ Intervention sur deux motions, l'une des groupes CDU/CSU et SPD et l'autre du groupe des Verts relatives aux réfugiés syriens, Bundestag, séance du 8 mai 2014.

SPD pour les questions de politique étrangère, défense et droits de l'homme. Rolf Mützenich est élu d'une circonscription de Cologne, membre du Bundestag depuis 2002. Il se déclare favorable à une stratégie de sécurité donnant la priorité à la prévention civile des crises, reconnaissant la responsabilité primordiale de l'ONU pour le maintien de la paix et intégrant des objectifs de désarmement. Il a émis des réserves à l'égard du concept de sécurité intégrée du gouvernement CDU/CSU – FDP, considérant qu'il faisait une trop grande place à l'emploi de la force militaire. Il considère que l'affaire de la NSA a « durablement dégradé les relations américano-allemandes³² ».

Rainer Arnold et Rolf Mützenich ont fait partie du groupe de travail chargé de négocier l'accord de gouvernement CDU/CSU – SPD dans le domaine de la politique extérieure, de défense et de coopération au développement. Il convient également de mentionner, parmi les spécialistes des questions de sécurité et de défense au SPD, Gernot Erler (né en 1944). Gernot Erler est élu de Fribourg en Brisgau (Bade), membre du Bundestag depuis 1987. Il montre un intérêt particulier pour les relations germano-russes et s'inquiète des tensions actuelles entre l'Union européenne et la Russie. Il est depuis janvier 2014, coordinateur pour la coopération entre les sociétés civiles de Russie, d'Asie centrale et des pays du partenariat oriental de l'Union européenne. À propos de la crise ukrainienne, il a pris des positions modérées : il s'est prononcé pour une poursuite des conversations avec la Russie tout en demandant à celle-ci qu'elle s'engage « à ne procéder à aucune autre annexion³³ ».

Des traditions politiques et parlementaires parfois opposées à celles de la France

Les divergences de traditions politiques entre la France et l'Allemagne peuvent constituer des obstacles à l'organisation d'un dialogue stratégique fructueux entre les deux pays dans une dimension parlementaire. Deux de ces divergences, de nature différente, sont présentées ci-dessous :

En premier lieu, l'option du recours à la force à l'extérieur ne s'est ouverte à l'Allemagne qu'après son retour à l'unité et à une pleine souveraineté. Elle est donc relativement récente. La nouveauté de cette situation explique largement les hésitations allemandes lorsqu'il s'agit de participer à une opération extérieure. La prudence de la chancelière en ce domaine semble être partagée par une grande partie de la classe politique. Lorsqu'une opération extérieure

³² Intervention sur les résultats de la rencontre entre le président Barack Obama et la chancelière Angela Merkel, Bundestag, séance du 8 mai 2014.

³³ Interview, *Deutschlandfunk*, 2 juin 2014.

est examinée au Bundestag, les intervenants ont généralement soin d'en souligner et d'en préciser les limites.

En tout état de cause, l'Allemagne n'envisage les opérations extérieures que dans un cadre institutionnel multilatéral (ONU, OTAN ou Union européenne). Mais un consensus semble à présent s'être établi parmi les parlementaires allemands, du moins à la CDU/CSU et au SPD, sur la nécessité pour l'Allemagne de participer à des missions de maintien ou même de rétablissement de la paix si elle veut exercer une influence diplomatique correspondant à sa place en Europe. Il semble donc que l'Allemagne ne conçoive plus seulement son rôle comme celui d'une « puissance civile » (*Zivilmacht*) mais entende aussi se considérer comme une « puissance de paix » (*Friedensmacht*), capable de contribuer militairement à la sécurité internationale.

Le ministre des Affaires étrangères de la précédente coalition, Guido Westerwelle, membre du FDP, a certes souligné qu'il adhérerait à une « culture de la retenue militaire » (*Kultur der militärischen Zurückhaltung*) mais formulé cette conviction dans des termes qui n'excluaient pas l'option de l'intervention extérieure : elle signifiait seulement, selon lui que le recours à la force n'est pas un moyen normal de la politique³⁴. Il convient d'ailleurs de relever que la prudence manifestée par Guido Westerwelle en matière d'intervention militaire et en particulier son refus de tout engagement lors de la crise libyenne ont fait l'objet de vives critiques au sein de la CDU.

Ce contexte explique qu'avant de soumettre une opération extérieure à l'approbation du Bundestag, le gouvernement cherche au préalable à sonder les réactions des groupes politiques de sa majorité. De manière plus générale, il consulte la présidence de tous les groupes, les présidents des commissions des affaires étrangères et de la défense et les chefs des groupes au sein de ces groupes. Il peut, si nécessaire, adapter à la marge la mission pour éviter de se heurter à de trop vives réticences de la part des parlementaires. Il n'en reste pas moins que le gouvernement peut aussi choisir de forcer la main de sa majorité. Le chancelier Schröder l'a fait en posant la question de confiance sur une opération en Afghanistan le 16 novembre 2001. C'était la première (et jusqu'à présent la seule) fois qu'un chancelier mettait en jeu la survie de son gouvernement sur une question politique concrète. Mais même alors, la majorité parlementaire a pu obtenir que l'Allemagne assortisse son engagement de réserves (*caveats*) pour éviter un éventuel entraînement dans des opérations que le gouvernement fédéral n'approuverait pas.

Une deuxième divergence entre la France et l'Allemagne tient davantage aux traditions parlementaires. Elle concerne l'articulation

³⁴ Interview, *Spiegel*, 18 mai 2013.

du débat parlementaire et de la prise de décision par l'exécutif. La conception française de la séparation des pouvoirs conduit les commissions parlementaires à conduire leurs débats largement en dehors de la présence de l'exécutif sauf dans le cadre d'auditions formelles sur un thème donné. Les commissions du Parlement français et leurs rapporteurs conduisent ainsi leurs travaux préparatoires de manière largement indépendante. C'est la séance publique qui est le lieu privilégié du dialogue avec le gouvernement. Les parlementaires allemands sont en revanche habitués à débattre des questions de défense avec la participation directe de représentants du gouvernement dès le stade des travaux en commission. L'institution du secrétaire d'État parlementaire découle de cette pratique inhérente à la vie parlementaire allemande. En matière de défense, il est ainsi possible aux membres du Bundestag d'entretenir un dialogue constant avec les responsables des forces armées et de l'administration de la défense. La présence du chef d'état-major des armées ou de son représentant lors des séances de la commission de la défense du Bundestag témoigne de la fréquence et de l'intensité des échanges de vues entre parlementaires et responsables militaires.

Conclusion : des débats parlementaires qui reflètent un certain inachèvement du débat stratégique allemand

En conclusion de cet examen de la dimension parlementaire de la politique de défense allemande, il convient de souligner un de ses enjeux principaux : en organisant de fréquents débats sur les grandes questions de défense, le Bundestag joue un rôle essentiel dans l'élaboration d'une culture stratégique allemande correspondant à la nouvelle situation du pays après son retour à l'unité. Ce rôle est d'autant plus grand que la presse allemande rend assez fidèlement compte des débats parlementaires sur les questions politiques majeures, malgré leur caractère souvent convenu, la majorité n'exprimant habituellement pas de critiques publiques à l'égard du gouvernement.

Néanmoins la lecture des débats parlementaires allemands sur les questions stratégiques reste encore décevante. Il semble en effet qu'en s'engageant dans une politique de défense qui, dans les faits, est à présent essentiellement tournée vers les interventions extérieures, l'Allemagne n'a pas véritablement cherché à en approfondir les finalités, les conséquences et les difficultés.

Les partis CDU, CSU et SPD considèrent à présent qu'il est des circonstances où l'Allemagne peut être appelée et même contrainte de faire usage de la force à l'extérieur de ses frontières pour assurer sa sécurité. Frank-Walter Steinmeier, actuel ministre des Affaires étrangères (SPD), a formulé dans les termes suivants cette responsabilité nouvelle de l'Allemagne.

« Quelle que soit sa justesse, notre politique de retenue militaire ne doit pas être comprise à tort comme une philosophie de non-intervention (Heraushaltens). L'Allemagne est trop grande pour se contenter de commenter la politique mondiale. Il s'agit de mener une politique étrangère active. On attend de nous à bon droit

que nous intervenions et que nous nous engageons, dès que possible, dans le traitement des conflits³⁵. »

Pour sa part, Ursula von der Leyen, ministre CDU de la Défense, a défini de manière plutôt restrictive et prudente les modalités des opérations extérieures allemandes. Elle a ainsi récemment déclaré :

« L'Allemagne est un partenaire fiable au sein de l'OTAN et de l'Union européenne. Nous assumons notre responsabilité internationale et offrons dans les engagements extérieurs précisément ce que nous savons bien faire : par exemple les évacuations médicales ou les soins intensifs à bord d'avions médicalisés ou encore les tâches logistiques complexes. Ce n'est qu'en prenant position que nous pourrons participer à la définition des conditions et des buts des opérations extérieures. Nos partenaires alliés attendent d'une démocratie économiquement forte comme l'Allemagne qu'elle apporte aussi sa contribution à la maîtrise des crises³⁶. »

Il est par ailleurs frappant de constater à quel point au sein du Bundestag (comme au ministère allemand de la Défense) la rupture avec certaines habitudes intellectuelles du temps de la guerre froide est difficile. Ainsi les parlementaires allemands expriment-ils une préférence de principe pour l'insertion de leurs forces dans les dispositifs militaires intégrés de l'OTAN ou éventuellement de l'Union européenne sans prendre pleinement en considération les risques ou les contraintes qui peuvent en résulter, notamment en ce qui concerne l'automatisme des engagements ou l'amointrissement de l'autonomie stratégique. Ils paraissent mal à l'aise avec la constatation, pourtant rappelée par la Cour constitutionnelle, que le choix de lancer une opération extérieure relève de façon éminente de la souveraineté nationale, ce qui justifie d'ailleurs, dans le contexte constitutionnel allemand, la nécessité d'une approbation préalable du Bundestag. Lorsqu'ils veulent défendre une interprétation stricte de cette réserve d'examen parlementaire, ils préfèrent la justifier en faisant du Bundestag le garant naturel de la « culture de retenue » allemande en matière militaire.

Le débat allemand sur l'assouplissement de la réserve parlementaire d'examen des opérations extérieures a ainsi deux dimensions : une volonté réelle de montrer que les alliés de l'Allemagne peuvent compter sur elle (dans certaines limites budgétaires et militaires) lorsqu'il s'agit de recourir à la force armée mais aussi une certaine difficulté à assumer l'idée que l'emploi de la Bundeswehr relève d'un choix national souverain. En ce domaine la

³⁵ Interview, *Süddeutsche Zeitung*, 30 janvier 2014, disponible sur : <www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Interviews/2014/140130-BM_SZ.html>.

³⁶ Interview, *Bild*, 7 avril 2014, disponible sur : <<http://tinyurl.com/lk73mdk>>.

chancelière ne souhaite pas de controverses dans un domaine qu'elle ne semble pas juger prioritaire dans le contexte international présent et paraît cultiver l'ambiguïté. Elle rappelle ainsi régulièrement que le lien transatlantique est à la base de la politique de sécurité allemande tout en affirmant que l'Union européenne doit aussi, à côté de l'OTAN, développer des capacités propres dans le domaine de la défense et donc, implicitement, acquérir davantage d'autonomie stratégique. Dans le même temps, elle reste attachée à la liberté de décision de l'Allemagne en matière d'engagements militaires extérieurs, comme l'a montré sa gestion de la crise libyenne dont on ne saurait attribuer toute la responsabilité à son seul ministre des Affaires étrangères d'alors.

Il semble que l'Allemagne ait toujours besoin d'un débat stratégique plus approfondi pour clarifier ses options stratégiques. Le dernier Livre blanc de la Bundeswehr est ancien (2006). Il a été établi avant la suspension de la conscription par l'Allemagne. Depuis, le ministère de la Défense allemand a régulièrement publié des « orientations de politique de défense » (*verteidigungspolitische Richtlinien*). Les dernières orientations datent de 2011 mais ce document, qui n'associe pas les autres ministères concernés, est généralement considéré comme insuffisant. Un débat plus large est souvent demandé, au sein de la CDU/CSU mais aussi du SPD où certaines conceptions stratégiques de la précédente coalition, comme l'idée de sécurité intégrée, sont critiquées.

Une évolution doit cependant être mentionnée dans un domaine particulier : le gouvernement fédéral a adopté le 21 mai 2014 des « lignes directrices de politique africaine ». Dans ce document, l'Allemagne n'exclut pas une participation à des « capacités clefs » pour la conduite d'opérations de paix européennes et internationales. Les experts allemands favorables à un débat sur les grandes orientations stratégiques de l'Allemagne proposent parfois également une actualisation de la stratégie européenne de sécurité de 2003. La crise de confiance atlantique ouverte par les révélations sur les activités de la NSA crée par ailleurs un contexte favorable au renouvellement de la réflexion sur les conditions de l'autonomie stratégique de l'Europe, notamment en matière de renseignement. Il en va de même de la politique américaine de « rééquilibrage » des priorités stratégiques des Etats-Unis vers le Pacifique.

La crise ukrainienne apporte un dernier élément d'incertitude : de nombreux Allemands considèrent qu'elle appelle un débat sur la relation stratégique à entretenir avec la Russie mais beaucoup d'entre eux sont également conscients que cette crise soulève des questions d'une autre nature que celles du temps de la guerre froide. Le retour aux dispositifs anciens de défense, à supposer qu'il soit possible, ne saurait constituer une réponse adaptée.

Sur tous ces points, les débats parlementaires seront essentiels pour poser les bases d'une doctrine allemande de sécurité

répondant de manière plus exacte et actuelle aux défis présents de la sécurité européenne.

Notes du Cerfa

Publiée depuis 2003 à un rythme mensuel, cette collection est consacrée à l'analyse de l'évolution politique, économique et sociale de l'Allemagne contemporaine : politique étrangère, politique intérieure, politique économique et questions de société. Les « Notes du Cerfa » sont des textes concis, à caractère scientifique et de nature *policy oriented*. À l'instar des « Visions franco-allemandes », les « Notes du Cerfa » sont accessibles sur le site Internet du Cerfa, où elles peuvent être consultées et téléchargées gratuitement.

Dernières publications du Cerfa

Camilla Bausch, Matthias Duwe et Benjamin Görlach, *La Politique climatique et énergétique du gouvernement fédéral allemand. Contribution au dialogue franco-allemand*, « Note du Cerfa », n° 114, juillet 2014.

Elise Julien, *Asymétrie des mémoires. Regard franco-allemand sur la Première guerre mondiale*, « Vision franco-allemande », n° 24, juillet 2014.

Claudia Major et Christian Mölling, *La Politique de défense allemande en 2014 et au-delà : un changement est-il possible ?*, « Note du Cerfa », n° 113, juin 2014.

René Lasserre, *La Formation professionnelle en Allemagne. Dynamiques socio-économiques et capacités d'adaptation d'un système*, « Note du Cerfa », n° 112, mai 2014.

Christoph Partsch, *Les Relations germano-algériennes. Une relance par la coopération énergétique ?*, « Note du Cerfa », n° 111, avril 2014.

Le Cerfa

Le Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) a été créé en 1954 par un accord gouvernemental entre la République fédérale d'Allemagne et la France. Le Cerfa bénéficie d'un financement paritaire assuré par le ministère des Affaires étrangères et européennes et l'Auswärtiges Amt ; son conseil de direction est constitué d'un nombre égal de personnalités françaises et allemandes.

Le Cerfa a pour mission d'analyser les principes, les conditions et l'état des relations franco-allemandes sur le plan politique, économique et international ; de mettre en lumière les questions et les problèmes concrets que posent ces relations à l'échelle gouvernementale ; de trouver et de présenter des propositions et des suggestions pratiques pour approfondir et harmoniser les relations entre les deux pays. Cette mission se traduit par l'organisation régulière de rencontres et de séminaires réunissant hauts fonctionnaires, experts et journalistes, ainsi que par des travaux de recherche menés dans des domaines d'intérêt commun.

Hans Stark assure le secrétariat général du Cerfa depuis 1991. Yann-Sven Rittelmeyer est chercheur au Cerfa et responsable de la publication des « Notes du Cerfa » et des « Visions franco-allemandes ». Nele Wissmann est chargée de mission dans le cadre du projet « Dialogue d'avenir ». Lea Metke est chargée de projets au sein du Cerfa.