

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 décembre 1991.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi constitutionnelle de M. Jean LECANUET et des membres du groupe de l'Union centriste et rattachés administrativement tendant à compléter l'article 35 de la Constitution,

Par M. Bernard LAURENT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Louis Virapoullé, François Giacobbi, Charles de Cuttoli, Michel Darras, vice-présidents ; Charles Lederman, Germain Authié, René-Georges Laurin, Marcel Rudloff, secrétaires ; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Pierre Biarnes, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Camille Cabana, Jean Chamant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, André Daugnac, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Lucien Lanier, Bernard Laurent, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pagès, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Michel Rufin, Jacques Sourdille, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Georges Treille.

Voir le numéro:

Sénat : 481 (1990-1991).

Défense.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. - UN PRINCIPE TRADITIONNEL	4
II. - UN PRINCIPE OBSOLETE ?	6
III. - L'ASSOCIATION NÉCESSAIRE DU PARLEMENT AUX DÉCISIONS D'ENGAGEMENT DES FORCES MILITAIRES FRANÇAISES HORS DU TERRITOIRE	10
IV. - LA PROPOSITION DE LOI ET L'AVIS DE VOTRE COMMISSION	13
CONCLUSIONS DE LA COMMISSION	15
TABLEAU COMPARATIF	17

Mesdames, Messieurs,

Bien que, depuis l'instauration de la Vème République, la France ait toujours été «en paix», les forces militaires françaises ont été à plusieurs reprises engagées hors de notre territoire.

Selon un principe républicain et démocratique bien établi que réaffirme l'article 35 de la Constitution de 1958, une guerre ne peut être déclarée qu'avec l'autorisation du Parlement.

Mais, dans les faits, il apparaît qu'aucune des interventions extérieures de nos forces militaires depuis 1958 ne fut précédée d'une déclaration de guerre et que les décisions d'engager nos troupes ne furent jamais subordonnées à une autorisation de la représentation nationale.

La récente «Guerre du Golfe» a tout particulièrement mis en évidence cette situation et rappelé la nécessité que le Parlement soit associé à une décision aussi essentielle que celle d'engager nos forces militaires dans un conflit armé au delà de nos frontières.

La proposition de loi constitutionnelle déposée par M. Jean Lecanuet et les membres du groupe de l'Union centriste et rattachés maintient bien entendu l'exigence d'une autorisation préalable du Parlement pour engager une guerre mais, prenant en compte les faits qui rendent ce principe traditionnel en grande partie théorique, envisage de nouvelles modalités permettant d'associer les assemblées aux décisions d'intervention extérieure des forces armées françaises.

I. - UN PRINCIPE TRADITIONNEL

L'article 35 de la Constitution stipule, très laconiquement que *«la déclaration de guerre est autorisée par le Parlement»*.

Il s'agit d'un principe traditionnel depuis la Révolution. Le décret du 22 mai 1792, la Constitution de l'an III et celle de l'an VIII avaient en effet conféré aux organes législatifs le pouvoir de décision en ce domaine, au motif que l'engagement d'une guerre, qui peut mettre en jeu l'existence même de la patrie, requiert l'approbation des représentants élus de la nation. D'ailleurs, au nombre des motifs visés par l'acte de déchéance de Napoléon, est notamment retenue la *«suite de guerres entreprises sans que les déclarations aient été décrétées sous forme de lois, conformément à l'article 50 de la Constitution»*.

Ce principe fut repris par l'article 54 de la Constitution de la IIème République qui disposait que le Président de la République ne peut entreprendre aucune guerre sans le consentement de l'Assemblée nationale. Il fut ensuite confirmé tant par la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, dont l'article 9 stipulait que le Président de la République ne peut déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des deux chambres, que par la Constitution de 1946, dont l'article 7 prévoyait que la guerre ne peut être déclarée sans un vote de l'Assemblée nationale et l'avis préalable du Conseil de la République.

Héritier d'une tradition démocratique bien établie, l'article 35 est en outre relativement clair dans la mesure où la notion de déclaration de guerre a une définition, en droit international du moins. En effet, la troisième convention relative à l'ouverture des hostilités, signée à La Haye le 18 octobre 1907, dispose que *«les puissances contractantes reconnaissent que les hostilités entre elles ne doivent pas commencer sans un avertissement préalable et non équivoque, qui aura soit la forme d'une déclaration de guerre motivée, soit celle d'un ultimatum avec déclaration de guerre conditionnelle»*. Ce texte formalise ainsi un concept classique, l'existence d'une déclaration de guerre paraissant offrir une ultime chance de négociation.

En revanche, les modalités selon lesquelles le Parlement autorise la déclaration de guerre ne sont pas précisées par la

Constitution. Elles ne sont prévues que par les Règlements des deux chambres :

- au Sénat (article 73 du Règlement), il s'agit d'une déclaration du gouvernement suivie d'un vote selon la procédure fixée par le dernier alinéa de l'article 49 de la Constitution ;

- à l'Assemblée nationale (article 131 du Règlement), il s'agit d'un vote sur un texte exprès d'initiative gouvernementale se référant à l'article 35 de la Constitution.

II.- UN PRINCIPE OBSOLÈTE ?

Pour être traditionnel, le principe posé par l'article 35 n'est-il pas obsolète ?

On peut d'abord se demander si la règle de la déclaration de guerre préalable formalisée par la convention de La Haye n'était pas, dès 1907, largement dépassée par l'évolution de la guerre et ne constituait pas déjà une survivance historique. Ne s'agissait-il pas d'une tentative de réaction contre la pratique et de restauration de l'exigence ancienne d'une notification formelle et solennelle de l'ouverture des hostilités ? Selon un auteur américain, sur 140 guerres environ survenues entre 1700 et 1907, une dizaine seulement aurait été précédée d'une déclaration de guerre. La doctrine anglosaxonne semble d'ailleurs avoir longtemps considéré comme facultative une déclaration préalable, au motif qu'il convient de ne pas se priver du bénéfice de la surprise.

Les suites de l'accord international ne furent guère probantes : la désuétude de la déclaration de guerre semble en effet s'être confirmée depuis. La règle ne fut guère respectée lors de la deuxième guerre mondiale : l'Allemagne, par exemple, est entrée en guerre contre la Pologne et l'U.R.S.S. sans déclaration préalable ; de même, l'attaque de Pearl Harbour par le Japon fut menée sans préavis, tout comme l'invasion de la Finlande par l'U.R.S.S.

L'exigence d'une notification formelle du déclenchement des hostilités paraît encore plus oubliée depuis la dernière guerre mondiale : la guerre du Vietnam, la guerre des six jours, la guerre Irak-Iran ou la guerre anglo-argentine des Malouines, entre autres, ne furent précédées d'aucun avertissement.

L'évolution de la guerre dans sa nature ainsi que les mutations technologiques permettent-elles en effet d'envisager encore que l'ouverture des hostilités soit précédée d'une déclaration de guerre en bonne et due forme ? L'attaque ne doit-elle pas constituer une surprise pour pouvoir réussir et, inversement, la riposte ne doit-elle pas être immédiate ?

En France même, malgré l'adhésion au principe de la déclaration préalable et en dépit de la nécessité d'une autorisation du Parlement, il apparaît que la Nation s'est engagée dans des conflits sans déclaration de guerre et que l'intervention du Parlement fut des plus informelles.

Ainsi, en 1914, la France est entrée en guerre par la lecture d'un message du Président de la République au Parlement sans débat ni vote, suivi de plusieurs lois adoptées après déclaration d'urgence pour tirer les conséquences de l'état de guerre. En 1939, l'état de guerre fut constaté comme résultant de l'agression de l'Allemagne contre la Pologne par une note adressée aux puissances étrangères par le gouvernement français qui, il est vrai, avait reçu du Parlement les pleins pouvoirs.

Sous la IVème République, la France a participé à de nombreuses actions armées, tout en restant en paix et donc sans que le Parlement ait eu à autoriser une déclaration de guerre : Vietnam, Algérie, Corée, par exemple.

Il en fut de même sous la Vème République : Tchad, Liban, Kolwezi, ...

En outre, les institutions de la Vème République et leur évolution depuis 1958 sont marquées par la prééminence de l'exécutif et surtout du Président de la République, notamment en matière de défense.

Certes le Parlement, outre sa compétence exclusive pour autoriser la déclaration de guerre, se voit reconnaître un rôle qui est loin d'être négligeable, puisqu'il vote le budget de la Défense, ainsi que les lois organisant la Défense et les lois de programmation militaire, et qu'il ratifie nombre de traités et accords internationaux et notamment souvent les accords de défense.

Mais le Président de la République joue un rôle prééminent :

- il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités ;

- il est le chef des armées et il préside les conseils et comités supérieurs de la Défense ;

- il est seul responsable de l'engagement des forces aériennes stratégiques, en vertu d'un simple décret du 14 janvier 1964.

Le Premier ministre est certes responsable de la Défense nationale et c'est bien le gouvernement qui dispose de la force armée. Mais ce partage des compétences au sein de l'exécutif, à vrai dire peu clair, n'a plus grande portée depuis que le Chef de l'Etat est l'élu du suffrage universel direct. Il appartient au Président de la République de prendre l'initiative d'une intervention militaire de la France et il

revient au Premier ministre et au gouvernement de mettre en application ses directives.

Les compétences reconnues au Président de la République s'accroissent mal de l'exigence de l'autorisation préalable du Parlement pour déclarer une guerre, d'autant qu'il apparaît que les interventions militaires ne relèvent plus souvent de la guerre déclarée. Il peut s'agir :

- d'opérations d'intervention à but humanitaire (c'est dans cette catégorie qu'est entrée l'intervention des parachutistes de la Légion étrangère à Kolwezi au Zaïre en 1978 : aucun accord de défense n'existait et aucun soutien militaire n'était prévu par les accords de coopération. L'intervention fut justifiée par les règles humanitaires supérieures au droit interne français) ;

- d'opérations au profit d'un Etat victime d'une agression, qui s'inscrivent en général dans le cadre d'un accord de coopération militaire qui avait été ratifié par le Parlement (au Tchad, par exemple, où l'application des accords de défense a été demandée par les autorités tchadiennes) ;

- d'opérations dans le cadre d'une action de sécurité collective décidée ou autorisée par l'ONU (envoi d'un contingent de volontaires en Corée auprès de troupes américaines en application d'une recommandation de l'ONU, interposition entre les belligérants dans le cadre de la force d'intervention des Nations Unies au Liban ou Guerre du Golfe, par exemple).

Par ailleurs, on conçoit mal que les circonstances dans lesquelles le Président de la République pourrait être amené à utiliser les forces nucléaires permettent de demander auparavant l'autorisation du Parlement de déclarer une guerre, même si juridiquement une déclaration de guerre se trouvait nécessaire. La subordination de la décision de recourir à l'arme nucléaire à une autorisation du Parlement ferait perdre toute crédibilité à notre défense et à notre stratégie de la dissuasion.

Dans ces conditions, les hypothèses dans lesquelles il pourrait être demandé au Parlement d'autoriser la déclaration de guerre sont des plus minces.

Tout d'abord, il ne pourrait s'agir que d'une guerre «classique» entre Etats. Mais la France ne peut, en principe, s'engager dans une guerre offensive, puisque le Préambule de la Constitution de 1958 confirme les principes du Préambule de la Constitution de 1946 qui proclame que «*la République française, fidèle à ses traditions, se conforme aux règles du droit public international*» et qu'«*elle n'entreprendra aucune guerre dans des vues*

de conquête et n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple». Donc, on ne peut guère concevoir de déclaration de guerre que pour une guerre défensive conventionnelle. Or, il est reconnu en droit international que, si une des parties a déclaré la guerre ou l'a commencée de fait, l'autre a aussitôt le droit d'appliquer et d'invoquer les lois de la guerre, même en l'absence de toute déclaration ou manifestation de sa part. Ainsi, on pourrait très bien admettre que, si la France était agressée par une puissance étrangère, le Président de la République serait fondé à engager les forces militaires françaises pour assurer la défense du territoire et des intérêts français et pour riposter sans même solliciter du Parlement l'autorisation de déclarer formellement la guerre, et cela d'autant plus que le Chef de l'Etat est constitutionnellement garant de l'indépendance nationale et de l'intégrité du territoire.

C'est pourquoi les cas dans lesquels la France devrait déclarer une guerre et dans lesquels donc la décision serait subordonnée à l'autorisation du Parlement sont quasiment inexistants. Aussi le principe posé par l'article 35 de la Constitution paraît-il vidé de sa portée.

III.- L'ASSOCIATION NÉCESSAIRE DU PARLEMENT AUX DÉCISIONS D'ENGAGEMENT DES FORCES MILITAIRES FRANÇAISES HORS DU TERRITOIRE

Dans une démocratie, il n'est cependant pas tolérable que les élus de la Nation ne soient pas associés aux décisions d'engagement des forces militaires au-delà des frontières, même s'il est vrai qu'il n'y a plus guère de cas où une déclaration de guerre préalable s'impose et quelles que soient les exigences de secret, de rapidité et d'efficacité.

Ces exigences doivent être prises en compte et elles paraissent interdire d'imposer une autorisation préalable du Parlement pour de telles interventions militaires extérieures. D'autres voies d'association de la représentation nationale doivent donc être recherchées.

Aux Etats-Unis, la résolution de 1973 sur les pouvoirs de guerre (*War powers resolution*) impose au Président de rendre compte au Congrès, dans les quarante-huit heures, de tout engagement externe des troupes américaines, troupes qui doivent être retirées si le Congrès n'a pas donné son accord dans les soixante jours de cette notification (ou dans les quatre-vingt-dix jours si le retrait était de nature à mettre en péril la sécurité des troupes).

De telles modalités d'association du Parlement répondent aux exigences de la démocratie. On peut cependant craindre qu'elles soient de nature à ôter quelque crédibilité à la dissuasion.

Lors de la récente crise du Golfe, l'intervention des forces françaises contre les troupes irakiennes en vue du rétablissement de la souveraineté et de l'intégrité territoriale du Koweït fut effectuée en application de la résolution n° 678 du Conseil de sécurité, qui, suite à onze autres résolutions intervenues depuis l'agression irakienne, autorisait les Etats qui coopéraient avec le gouvernement du Koweït à user de tous les moyens nécessaires -c'est-à-dire à intervenir militairement- contre l'Irak pour faire respecter et appliquer les précédentes résolutions, pour le cas où, au 15 janvier 1991, l'Irak ne les aurait pas pleinement appliquées.

Dans la mesure où l'engagement des forces françaises consistait en la participation à une opération d'exécution d'une résolution du Conseil de sécurité prise en application du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, c'est-à-dire à une opération de police internationale et non à une guerre entre Etats, la décision

d'intervention n'impliquait pas, selon l'interprétation du gouvernement, une déclaration de guerre et n'exigeait pas une autorisation préalable du Parlement. Juridiquement, l'intervention militaire française a donc été jugée comme relevant de la seule décision du Président de la République et il n'y avait ainsi pas lieu de faire application de l'article 35 de la Constitution.

Le Parlement n'avait donc pas à autoriser l'intervention. Il ne fut cependant pas laissé à l'écart.

La commission des affaires étrangères, de la Défense et des forces armées du Sénat obtint l'adhésion du Gard des Sceaux, qu'elle entendit le 13 décembre 1990, sur le principe d'une consultation du Parlement en cas de participation des forces françaises à une action militaire dans le Golfe

Le Parlement fut effectivement convoqué en session extraordinaire le 16 janvier 1991. A l'Assemblée nationale, le gouvernement engagea sa responsabilité sur une déclaration de politique générale, en application de l'article 49, alinéa 1, de la Constitution. Au Sénat, il fut fait usage de la procédure de l'article 49, alinéa 4, de la Constitution : déclaration de politique générale suivie d'un vote.

S'il y eut bien consultation du Parlement, il ne s'agissait cependant pas d'une demande d'autorisation. Le Premier ministre demandait simplement, selon ses propres termes, la «compréhension» du Parlement. Il convient d'ailleurs de remarquer que la réunion du Parlement en session extraordinaire intervint alors que l'ultimatum avait déjà expiré depuis quelques heures et que, si les hostilités avaient été déclenchées dès la fin de l'ultimatum, la décision d'engager les forces françaises aurait pu être prise par le Président de la République avant la consultation du Parlement.

Cependant la procédure retenue en l'espèce constitue un mode d'association du Parlement qui peut paraître satisfaisant. Mais la consultation et l'information du Parlement dépendirent entièrement du bon vouloir du pouvoir exécutif.

Or, à partir du moment où l'efficacité de notre défense et le respect de nos engagements internationaux commandent que la décision échappe au Parlement, il importe que ce dernier assure, au nom de la Nation qu'il représente, un contrôle de la politique de défense menée par l'exécutif.

C'est pourquoi le président de la commission des affaires étrangères de la Haute assemblée, M. Jean Lecanuet, a déposé, avec les membres du groupe de l'Union centriste et rattachés, une proposition de loi constitutionnelle tendant à compléter l'article 35 de la Constitution.

IV. - LA PROPOSITION DE LOI ET L'AVIS DE VOTRE COMMISSION

Le principe de l'autorisation préalable du Parlement pour toute déclaration de guerre est maintenu par les auteurs de la proposition, malgré son caractère désormais en grande partie théorique. En effet, cette tradition républicaine et démocratique ne saurait être remise en cause même si son champ d'application s'est singulièrement réduit dans les faits.

En revanche, l'article 35 est complété par l'article unique de la proposition pour imposer que le Parlement soit tenu informé de toute intervention à l'extérieur des frontières des forces militaires françaises ainsi que sur l'évolution et la conclusion de cet engagement.

Cette formule paraît de nature à concilier parfaitement la nécessité d'associer le Parlement et celle de ne pas empiéter sur les prérogatives du Président de la République dans le souci de ne pas nuire à l'efficacité des interventions militaires et à la crédibilité de notre dissuasion.

En effet, s'il est exigé une information constante du Parlement (au moment de la décision d'engagement, puis tout au long de l'engagement et enfin lors de sa conclusion), aucun délai n'est fixé. Fallait-il aller plus loin et réclamer une information préalable ? A coup sûr, non. Une information immédiate ou sans délai ? Votre rapporteur y a pensé mais ne l'a pas proposé, car il faut éviter dans ce texte tout ce qui pourrait aller à l'encontre des compétences constitutionnelles du Président de la République.

En outre, les modalités d'information du Parlement sont laissées libres : on peut très bien imaginer, comme ce fut le cas dans la crise du Golfe, une consultation ou une information directe du Parlement, ce qui suppose éventuellement sa convocation en session extraordinaire, aussi bien que l'information du Parlement par l'intermédiaire de ses commissions compétentes. Ces divers modes d'information pourraient être utilisés conjointement.

Le dispositif proposé paraît donc suffisamment souple pour permettre au Parlement de s'exprimer et d'affirmer

une fonction de contrôle dans un domaine essentiel pour la Nation sans porter atteinte aux compétences du Président de la République, compétences nécessairement exclusives au nom de l'efficacité de la Défense nationale.

C'est pourquoi votre commission vous demande d'adopter la proposition de loi constitutionnelle dans le texte même de ses auteurs.

CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Proposition de loi constitutionnelle tendant à compléter l'article 35 de la Constitution

Article unique

**L'article 35 de la Constitution est complété par un alinéa
ainsi rédigé :**

**«Le Parlement est tenu informé de toute intervention à
l'extérieur des frontières des forces militaires françaises ainsi que sur
l'évolution et la conclusion de cet engagement.»**

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi constitutionnelle	Conclusions de la commission
Constitution du 4 octobre 1958	<p>Article unique.</p> <p>L'article 35 de la Constitution est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>Article unique.</p> <p>Sans modification.</p>
Art. 35	<p>"Le Parlement est tenu informé, de toute intervention à l'extérieur des frontières des forces militaires françaises ainsi que sur l'évolution et la conclusion de cet engagement."</p>	
La déclaration de guerre est autorisée par le Parlement.		