

N° 388

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 11 juin 2008

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1)
sur le projet de loi constitutionnelle, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, de
modernisation des institutions de la V^e République,

Par M. Josselin de ROHAN,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Josselin de Rohan, *président* ; MM. Jean François-Poncet, Robert del Picchia, Jacques Blanc, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Jean-Pierre Placade, Philippe Nogrix, André Boyer, Robert Hue, *vice-présidents* ; MM. Jacques Peyrat, Jean-Guy Branger, Jean-Louis Carrère, André Rouvière, André Trillard, *secrétaires* ; MM. Bernard Barraux, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Pierre Biarnès, Didier Borotra, Didier Boulaud, Robert Bret, Mme Paulette Briseperre, M. Christian Cambon, Mme Michelle Demessine, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Pierre Fourcade, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Gisèle Gautier, Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Hubert Haenel, Joseph Kergueris, Robert Laufoaulu, Louis Le Pensec, Simon Loueckhote, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Charles Pasqua, Daniel Percheron, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Jean Puech, Jean-Pierre Raffarin, Yves Rispat, Roger Romani, Gérard Roujas, Mme Catherine Tasca, M. André Vantomme, Mme Dominique Voynet.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 820, 892, 881, 883, 890 et T.A. 150

Sénat : 365 et 387 (2007-2008)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE DÉFENSE AU PARLEMENT	7
A. UN DOMAINE TRADITIONNELLEMENT MARQUÉ PAR LA PRÉDOMINANCE DE L'EXÉCUTIF	7
1. <i>Une tradition d'intervention limitée du Parlement</i>	7
2. <i>...renforcée par la pratique institutionnelle</i>	7
3. <i>... et par une forme de consensus ?</i>	8
B. DES POTENTIALITÉS À EXPLOITER	9
1. <i>La ratification des instruments internationaux : une procédure à parfaire</i>	9
2. <i>Le contrôle, voie privilégiée d'intervention</i>	11
3. <i>Les procédures en matière européenne, un mode élaboré de contrôle parlementaire</i>	12
C. POURQUOI MIEUX ASSOCIER LE PARLEMENT ?	14
1. <i>Une aspiration démocratique</i>	14
2. <i>Le Parlement, vecteur d'influence ?</i>	14
3. <i>L'affirmation d'enceintes « concurrentes »</i>	15
II. LE PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE : UN RENFORCEMENT IMPORTANT DU RÔLE DU PARLEMENT EN MATIÈRE DE POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE DÉFENSE	17
A. UN RENFORCEMENT SENSIBLE DU RÔLE DU PARLEMENT EN MATIÈRE DE POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET EUROPÉENNE	17
1. <i>Le droit de voter des résolutions, notamment en matière de politique étrangère</i>	17
a) <i>Le droit de résolution est actuellement fortement limité</i>	18
b) <i>La reconnaissance d'un droit de résolution à caractère général par le projet de loi et sa suppression par l'Assemblée nationale</i>	19
c) <i>La résolution : un instrument utile à condition d'être strictement encadré</i>	20
2. <i>Le renforcement du contrôle parlementaire sur les affaires européennes</i>	25
a) <i>La transmission aux assemblées de l'ensemble des projets ou propositions d'actes européens</i>	25
b) <i>La possibilité d'adopter des résolutions sur tout document émanant de l'Union européenne</i>	27
c) <i>La « constitutionnalisation » des « délégations pour l'Union européenne » et le changement de leur dénomination</i>	28
B. UNE EXTENSION SIGNIFICATIVE DES PRÉROGATIVES DU PARLEMENT DANS LE DOMAINE DE LA DÉFENSE	30
1. <i>La préservation de l'équilibre des pouvoirs entre le Président de la République et le Premier ministre en matière de défense</i>	30
a) <i>La répartition actuelle des attributions entre le Président de la République et le Premier ministre en matière de défense nationale</i>	30
b) <i>La modification envisagée initialement par le projet de loi</i>	31
c) <i>La suppression de cette disposition par l'Assemblée nationale : une initiative heureuse</i>	32
2. <i>Une avancée majeure : le contrôle du Parlement sur les opérations extérieures</i>	33
a) <i>L'insuffisance actuelle des moyens de contrôle du Parlement sur les interventions militaires à l'étranger</i>	33
b) <i>Le dispositif proposé et les modifications apportées par l'Assemblée nationale</i>	40
c) <i>La position de votre Commission : conforter le contrôle parlementaire sur les interventions militaires à l'étranger</i>	42

(1) Les interventions concernées	43
(2) Les modalités de l'information du Parlement	45
(3) Le vote du Parlement sur la prolongation des interventions.....	47
C. UNE QUESTION CONTROVERSÉE : LA PROCÉDURE D'AUTORISATION DE RATIFICATION DES TRAITÉS D'ADHÉSION À L'UNION EUROPÉENNE	50
1. <i>Le cadre actuel : l'obligation de procéder à un référendum pour toute nouvelle adhésion à l'Union européenne</i>	<i>50</i>
2. <i>La nouvelle procédure envisagée par le projet de loi et les modifications apportées par l'Assemblée nationale.....</i>	<i>51</i>
3. <i>La position de votre commission : revenir au texte initial du projet de loi</i>	<i>52</i>
EXAMEN EN COMMISSION.....	57
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	63

Mesdames, Messieurs,

Issu des travaux du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, présidé par M. Édouard Balladur, le projet de loi constitutionnelle comporte des changements significatifs en matière de politique étrangère et européenne, ainsi que sur les questions de défense.

S'il est un domaine où la notion de « rééquilibrage » prend tout son sens, c'est bien celui de la politique des Affaires étrangères et de défense. Historiquement marqué par la prépondérance de l'exécutif, par le contexte géopolitique qui prévalait lors l'avènement de la cinquième République et par la pratique institutionnelle, l'équilibre des relations entre le Parlement et le Gouvernement dans ce domaine se traduit par un relatif effacement du premier.

Non que le Parlement soit dépourvu de pouvoirs pour le contrôle de la politique étrangère et de défense mais la volonté, partagée par les parlementaires, de l'unité de la politique étrangère et le relatif consensus qui prévalait sur ces questions ont consacré une retenue volontaire dans ces domaines et ont conduit à une relative autonomie de l'exécutif.

Cet équilibre est mis en question par les aspirations de l'opinion à une transparence accrue et à un débat public sur ces questions dont il est légitime qu'il se tienne dans les assemblées.

Plus que les textes, c'est la pratique qu'il convient de faire évoluer sous la double impulsion du Parlement et du Gouvernement. Mais le projet de loi constitutionnelle traduit cette volonté d'évolution.

Le projet de loi constitutionnelle renforce, en effet, sensiblement la place du Parlement dans ces domaines qui traditionnellement relèvent en priorité des prérogatives de l'Exécutif.

Il en va ainsi de l'instauration d'un droit d'information du Parlement sur les interventions des forces armées à l'étranger et d'un vote d'autorisation pour la prolongation de ces interventions au delà d'une certaine durée, dont l'introduction dans notre Constitution constitue une importante nouveauté.

C'est la raison pour laquelle votre commission a jugé nécessaire de se saisir pour avis de ce projet de loi, tout en limitant son appréciation aux seules dispositions du texte qui relèvent directement de ses attributions.

Ces dispositions, que le Parlement devra mettre en œuvre ainsi que les prérogatives dont il jouit d'ores et déjà, manifestent la volonté d'un nouvel équilibre entre un Gouvernement à qui n'est pas disputé le fait de conduire la politique étrangère et de défense de la Nation mais animé du souci d'informer, d'expliquer, de rendre compte et un Parlement, réaffirmé comme le lieu privilégié d'exercice du débat démocratique.

I. LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE DÉFENSE AU PARLEMENT

A. UN DOMAINE TRADITIONNELLEMENT MARQUÉ PAR LA PRÉDOMINANCE DE L'EXÉCUTIF

La question du rôle du Parlement en matière de politique étrangère et de défense se pose d'une façon singulière puisqu'il s'agit d'un domaine où l'action gouvernementale ne s'exerce que marginalement par la voie législative.

Dans cette matière, plusieurs facteurs concourent à un moindre rôle du Parlement.

1. Une tradition d'intervention limitée du Parlement...

Prérogative royale sous l'Ancien régime, l'exercice de la diplomatie a pour seule limite l'approbation des Etats généraux pour l'aliénation ou la cession de parties du royaume. Encore faut-il rappeler que les Etats généraux n'ayant plus été réunis après 1614, la cession de territoires aussi étendus que le Canada a relevé de la seule autorité royale.

Tout en conservant le secret des négociations qui s'attachait à cette époque aux relations internationales en général, la III^{ème} République a posé le principe de la ratification parlementaire des traités, principe qui a conduit à un droit de regard sur les choix du gouvernement en matière diplomatique.

Actuellement, la conduite de la politique étrangère et de défense reste clairement une prérogative de l'exécutif. Elle suppose une capacité de réaction et, parfois, une discrétion qui s'accommodent difficilement du débat parlementaire, même si cela n'exclut pas, pour le Gouvernement, d'informer et de rendre compte.

2. ...renforcée par la pratique institutionnelle

Dans le domaine de la politique étrangère et de défense, comme dans les autres champs de l'action publique, la pratique institutionnelle de la V^{ème} République, caractérisée par le double phénomène du fait majoritaire et du « parlementarisme rationalisé », a conduit à encadrer davantage les travaux des assemblées.

Votre rapporteur ne développera pas ces nouveaux équilibres institutionnels, largement exposés par la doctrine.

Plus que les instruments du parlementarisme rationalisé qui s'appliquent essentiellement à la procédure législative, le fait majoritaire

assure à l'exécutif un soutien clair pour la politique étrangère et de défense qu'il conduit.

S'est ajoutée, dans le domaine particulier des affaires étrangères et de la défense, la théorie du « domaine réservé » qui consacre, sans qu'il lui soit réellement disputé, le rôle spécifique du Président de la République, par rapport à celui du gouvernement.

Réfuté par le général de Gaulle comme « domaine réservé », et, récemment¹ par le Président de la République, M. Nicolas Sarkozy, ce rôle spécifique a cependant résisté à la diversité des personnalités et est apparu clairement lors des périodes de cohabitation. Dans le dialogue entre le Gouvernement et le Parlement, la place singulière du Président de la République influe, à l'évidence, sur les modalités du contrôle parlementaire.

3. ... et par une forme de consensus ?

L'exécutif est la principale source d'information du Parlement qui sollicite en particulier le ministère des affaires étrangères et le réseau diplomatique.

Le Parlement n'a, au demeurant, pas vocation à se substituer au Gouvernement dans l'élaboration d'une politique étrangère. Il doit jouer tout son rôle dans l'appréciation portée sur celle qui est conduite par l'exécutif.

Il faut enfin souligner que la politique étrangère et de défense n'a pas été, loin de là, le point d'application privilégié des clivages politiques et qu'elle réunit globalement un consensus assez large. Quand ils existent, les clivages traversent bien souvent les groupes politiques eux-mêmes.

Soucieux de ne pas faire apparaître de divergence entre l'exécutif et le législatif dans la conduite d'une politique singulière, le Parlement s'est rallié à une forme de consensus républicain sur la politique étrangère et de défense réputée, jusqu'à une date récente, de surcroît, intéresser modérément l'opinion publique et recueillir, de ce fait ou non, une approbation globale.

Elle n'exclut pas l'activité et l'implication réelle du Parlement qui exerce une influence sur les déterminants de la politique étrangère et de défense.

Cette pleine acceptation du partage des rôles s'est traduite par une forme d'autonomie de l'exécutif dans ces matières, qui relève davantage de la pratique que de la règle, s'est installée.

Il apparaît cependant que cette posture présente aujourd'hui plus d'inconvénients que d'avantages et que le Parlement doive se saisir plus

¹ *Au cours d'un entretien radiophonique du 27 mai 2008, le Président de la République faisait valoir que le domaine réservé « voudrait dire que pour la défense et la politique étrangère (...) nul n'a le droit d'en parler que le Président de la République. Ce n'est vraiment pas ma conception de la démocratie ».*

largement des instruments dont il dispose d'ores et déjà et que de nouveaux outils doivent être mis à sa disposition.

B. DES POTENTIALITÉS À EXPLOITER

1. La ratification des instruments internationaux : une procédure à parfaire

Les accords internationaux ne constituent qu'une part de l'activité diplomatique de la France mais ils représentent l'essentiel de l'activité législative dans le domaine des affaires étrangères.

L'article 53 de la Constitution dispose que « *les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi. Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés* ».

Ces textes représentent environ la moitié des lois promulguées chaque année mais il s'agit de textes spécifiques sur lesquels le mode d'intervention privilégié du Parlement, l'amendement, ne peut en principe s'exercer¹.

Aucun projet de loi d'approbation n'a été rejeté par le Parlement sous la cinquième République mais on peut relever que les commissions des Affaires étrangères des deux assemblées manifestent un empressement variable à se saisir de certains textes, à l'exemple de celui de la convention d'extradition avec le Canada dont l'examen a été différé le temps de sa renégociation.

Plus que les modalités de l'intervention du Parlement pour la ratification de textes internationaux c'est son caractère tardif qui nuit à plus d'un titre aux prérogatives parlementaires.

Elle intervient, tout d'abord, par définition, une fois le processus de négociation achevé et le texte signé ce qui ne permet pas au Parlement de peser sur le contenu du texte.

¹ Saisi d'une modification du règlement de l'Assemblée nationale visant à supprimer les mots « *et il ne peut être présenté d'amendements* » à l'article 128 relatif à l'approbation des accords internationaux, le Conseil Constitutionnel, sans la censurer, a considéré que cette suppression ne saurait avoir pour effet de donner compétence aux parlementaires pour assortir de réserves, de conditions ou de déclarations interprétatives, l'autorisation de ratifier un traité ou d'approuver un accord international non soumis à ratification. Sont ainsi recevables les amendements autorisant la ratification d'un accord non prévu par le projet de loi.

Mais cette demande de ratification est elle-même souvent tardive : il n'est pas rare que quatre à cinq années¹ s'écoulent entre la signature d'un accord et le dépôt sur le bureau de l'une ou l'autre des assemblées du projet de loi en autorisant l'approbation. Dans l'intervalle, les personnes chargées de négocier l'accord ont pu changer plusieurs fois d'affectation et le dossier reculer dans le rang des priorités des services. On peut noter, à cet égard que l'article 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 prévoyait, en évoquant les traités, que le président de la République « *en donne connaissance aux chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent* ».

De façon certes exceptionnelle², cette situation a conduit le Parlement à prendre l'initiative d'autoriser la ratification d'un accord par voie d'amendement à un projet de loi traitant d'un autre sujet.

En outre, l'autorisation parlementaire ne signifie pas systématiquement le dépôt immédiat des instruments de ratification d'un accord³, le Parlement se bornant à autoriser l'approbation du texte.

Enfin, la liste des accords soumis à ratification prend souvent la forme d'un « inventaire à la Prévert », noyant des textes importants, dans la masse de textes parfois anecdotiques ou dont l'entrée en vigueur ne change rien à l'état du droit. L'Assemblée nationale puis le Sénat ont résolu cette difficulté par le recours à des procédures d'examen simplifiée en séance publique mettant fin à la litanie des discussions générales sur des sujets disparates et réservant le débat en séance publique aux textes importants.

A l'inverse, en dépit des résolutions adoptées par le Sénat à plusieurs reprises en avril puis en décembre 2003, le Gouvernement n'a pas fait le choix, à la différence de la quasi-totalité de ses partenaires européens, de soumettre à la ratification parlementaire les accords d'extradition et d'entraide judiciaire en matière pénale conclus entre l'Union européenne et des pays tiers, sur le fondement de l'article 24 du Traité sur l'Union européenne, ainsi que le permet l'article 24§5 du Traité. Ainsi lors de la signature, le 25 juin 2003, de deux accords d'extradition et de coopération judiciaire en matière pénale entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique, treize États membres (soit l'ensemble des États membres, à l'exception de la France et de la Grèce) ont fait une déclaration d'après laquelle ils ne seraient liés par ces accords que lorsqu'ils auraient satisfait à leurs règles constitutionnelles respectives. Compte tenu de l'importance politique et du caractère sensible du

¹ Le record est certainement détenu par l'acte constitutif de la FAO, pour lequel un projet de loi a été déposé 62 ans après la signature

² L'article 5 de la loi n° 2003-698 du 30 juillet 2003 stipule ainsi, suite au vote d'un amendement parlementaire qu' « Est autorisée la ratification de l'accord sur la conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique-Eurasie (ensemble trois annexes), ouvert à la signature à La Haye le 15 août 1996, et dont le texte est annexé à la présente loi »

³ C'est ainsi que le Sénat a examiné en janvier 2007, un protocole additionnel à la convention pénale sur la corruption, convention signée en 1999 et dont la ratification avait été autorisée deux ans plus tôt par le Parlement, mais dont les instruments de ratification n'avaient toujours pas été déposés, faute des modifications nécessaires du droit interne.

contenu de ces accords, le fait que le Parlement n'en soit pas saisi pour ratification a pu sembler problématique.

Pour autant, la solution retenue en matière européenne, qui prévoit une information du parlement, en amont de la signature des accords ou des textes européens, via la procédure de l'article 88-4, et lui permet de se prononcer par voie de résolution, fait figure d'exemple.

S'il n'est évidemment pas envisageable de modifier le contenu des traités, ce qui serait en contradiction avec le droit international, ni de remettre en cause la compétence de l'exécutif pour les négocier, l'approbation parlementaire doit pouvoir prendre tout son sens par une information en amont de la procédure législative sur l'engagement et le déroulement des négociations.

Cette information, qui suppose sans doute autant une modification de la pratique que du droit, aurait l'avantage de ne pas placer le Parlement, et avec lui l'opinion, devant le fait accompli et, comme le souligne le rapport du comité constitutionnel, « *il n'est pas exclu que dans certains cas le Gouvernement puisse en tirer avantage* ».

A la différence d'autres politiques publiques, le Parlement n'est donc pas le co-auteur, en qualité de législateur, de la définition de la politique étrangère et de défense et son action doit donc prioritairement s'exercer par la voie du contrôle.

2. Le contrôle, voie privilégiée d'intervention

Les instruments du contrôle parlementaire sont applicables dans leur totalité aux domaines de la politique étrangère et de la défense. Ces instruments se sont développés et renforcés ces dernières années.

Ainsi les questions de politique étrangère sont abordées régulièrement au cours des séances de questions au gouvernement. Les questions orales ou écrites peuvent également porter sur ces questions.

A l'automne 2006, le Sénat a débattu d'une première question orale internationale sur la gestion de crises en Afrique, suite à la publication d'un rapport d'information de la commission des affaires étrangères et de la défense.

A l'initiative de cette commission, s'est également tenu le 14 mai 2008 un débat en séance publique sur la politique étrangère de la France. Ce débat, qui a fait suite au débat organisé dans chacune des assemblées sur l'envoi de renforts d'effectifs sur le théâtre afghan, permet que ces sujets soient abordés en évitant le recours à la dramatisation que représente l'engagement de la responsabilité du gouvernement sur le fondement de l'article 49, alinéa 1 de la Constitution auquel le Gouvernement avait recouru, en 1991, pour déclencher un vote sur l'engagement français dans la guerre du Golfe.

Ces travaux en séance publique s'ajoutent aux travaux des commissions qui peuvent se saisir de tous sujets internationaux, entendre régulièrement les ministres compétents, envoyer des missions sur place¹ et publier des rapports d'information.

La modernisation de la procédure budgétaire par la loi organique relative aux lois de finances a contribué à renforcer l'information des parlementaires sur l'organisation et les actions des ministères des affaires étrangères et de la défense. La lisibilité du budget consacré à la défense a, en particulier, notablement progressé à cette occasion. La définition d'indicateurs de performance incite à une évaluation et à un contrôle parlementaire renforcés. En matière de défense, les commissions des deux assemblées examinent ainsi, à un rythme trimestriel, les conditions d'exécution du budget du ministère.

Dans un domaine du renseignement, le parlement français dispose désormais, à l'instar des autres démocraties, d'un organe de contrôle spécifique, la délégation parlementaire au renseignement, créée par la loi du 9 octobre 2007.

Le Parlement dispose donc d'ores et déjà d'un large éventail d'instruments de contrôle à valoriser. En matière européenne, ce contrôle a été systématisé et développé.

3. Les procédures en matière européenne, un mode élaboré de contrôle parlementaire

Constituées en juillet 1979, suite à l'élection au suffrage universel du Parlement européen, les délégations pour l'Union européenne des assemblées, dénommées ainsi après l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht, sont spécifiquement chargées du suivi des questions européennes.

La production de droit dérivé par les institutions communautaires, développée notamment suite à l'adoption de l'Acte unique, en 1986, a conduit les assemblées à développer progressivement des procédures élaborées de suivi de l'action des institutions communautaires et de contrôle de l'action du gouvernement au sein de ces institutions.

Ces procédures prévoient tout d'abord une information du Parlement sur les projets d'actes avant leur adoption.

Introduit par la loi constitutionnelle du 25 juin 1992, l'article 88-4 de la Constitution, modifié par la loi constitutionnelle du 25 janvier 1999 prévoit ainsi que le Gouvernement soumet obligatoirement à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets

¹ Des délégations de la commission des Affaires étrangères et de la défense du Sénat se sont ainsi rendues, au printemps 2008, sur trois des théâtres d'opérations extérieures impliquant des troupes françaises : Côte d'Ivoire, Afghanistan et Liban.

ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative.

En outre, le Gouvernement peut soumettre aux Assemblées les autres projets ou propositions d'actes ainsi que tous documents émanant d'une institution de l'Union européenne, documents qui ne comportent pas de dispositions de nature législative mais qui sont susceptibles d'intéresser le Parlement.

Au sein de ces différents textes, les délégations pour l'Union européenne identifient ceux sur lesquels le Parlement doit prendre position et la forme que cette position doit prendre.

Elle dispose d'un moyen d'expression spécifique avec le dépôt d'une proposition de résolution transmise à la commission permanente compétente. Elle peut également adopter des conclusions qui sont transmises au gouvernement.

Le processus d'information des délégations pour l'Union européenne leur permet d'intervenir en amont de l'adoption d'un texte et d'informer les parlementaires et le Gouvernement des difficultés qu'il est susceptible de soulever. La délégation du Sénat pour l'Union européenne avait ainsi détaillé, dans un rapport d'information, les difficultés soulevées par le projet de directive « services », dite « directive Bolkestein », bien avant que celle-ci ne soulève un vaste débat dans l'opinion publique.

Des débats en séance publique sont organisés suite au dépôt de questions orales européennes, qui permettent de faire le point sur des négociations en cours.

Les déclarations du gouvernement suivies d'un débat en séance publiques ont été systématisées à partir de juin 2005 avant chaque Conseil européen.

Enfin, les délégations peuvent décider, comme les commissions permanentes, de missions d'information sur les sujets de leur choix, comme, par exemple, le suivi des négociations d'adhésion avec les pays candidats.

Les procédures élaborées en matière européenne, qui combinent des modes d'intervention spécifiques, encore renforcés par le présent projet de loi, et des instruments « classiques », représentent un mode particulièrement élaboré de contrôle parlementaire et peuvent constituer une source d'inspiration pour le contrôle du Parlement en matière internationale pour renforcer son information et ses moyens d'expression.

C. POURQUOI MIEUX ASSOCIER LE PARLEMENT ?

Le Parlement n'est pas et ne peut pas être le lieu d'exercice de la politique étrangère et, en ce sens, la « diplomatie parlementaire » est certainement un terme impropre.

Cependant, si la pratique actuelle a pu présenter l'avantage d'une certaine efficacité, trois types d'évolutions concomitantes l'affectent substantiellement : la montée d'une exigence démocratique de débat sur les questions de politique étrangère et de défense, qui ne semblent plus aussi consensuelles qu'auparavant et affectent de plus en plus le quotidien des personnes, la nécessité de valoriser, dans la mondialisation, le vecteur d'influence que sont les parlementaires et, enfin, l'affirmation d'une volonté de contrôle concurrente émanant d'autres enceintes, parmi lesquelles notamment le Parlement européen.

1. Une aspiration démocratique

Une implication plus forte du Parlement sur les questions de politique étrangère et de défense répondrait aux attentes de débats plus vifs sur ces sujets au sein de la société française.

Alors que les questions de défense rejoignent les questions de sécurité et que les frontières sont moins nettes entre politique étrangère et politique intérieure, le Parlement doit être le lieu où ces politiques sont débattues et où se forge un nouveau consensus national.

En outre, la politique étrangère de la France donnait, à tort ou à raison, l'image d'une apparente stabilité. Les changements d'orientation annoncés ne feront que renforcer cette aspiration à la transparence et au débat.

2. Le Parlement, vecteur d'influence ?

Dans la mondialisation, les diplomaties sont à la recherche de vecteurs d'influence pour la diffusion de leur modèle et de leurs idées.

De ce point de vue, le Parlement apparaît comme un gisement insuffisamment exploité.

Les présidents des assemblées ont systématiquement des entretiens avec les personnalités étrangères de haut niveau en visite en France.

Les commissions des affaires étrangères et de la défense font une large place aux travaux d'information et de contrôle sur les questions de diplomatie et de défense. Elles sont une enceinte privilégiée de débats sur ces sujets.

A des titres divers, pour le compte des commissions, des groupes politiques ou encore des groupes d'amitié, les parlementaires effectuent fréquemment des déplacements à l'étranger.

Les groupes d'amitié, qui permettent de tisser des liens utiles avec les parlementaires étrangers, sont aussi un outil de contacts avec des Etats avec lesquels, pour des raisons diverses, les relations sont limitées voire inexistantes.

Les parlementaires sont les représentants de leur assemblée dans des assemblées internationales qui multiplient les occasions de rencontre entre parlementaires, qu'il s'agisse de l'Union interparlementaire (UIP) ou encore des assemblées parlementaires de l'OTAN, de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) ou encore du Conseil de l'Europe.

En matière européenne, on peut citer la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC) ou les fréquentes réunions conjointes avec le Parlement européen.

Autant d'occasions pour les parlementaires de faire connaître et de faire valoir les positions françaises, à l'instar de ce que pratiquent leurs collègues étrangers, mais à la condition toutefois d'en être pleinement informés et d'en avoir éventuellement débattu.

3. L'affirmation d'enceintes « concurrentes »

Le Parlement français a pleine compétence sur le plan juridique pour exercer une fonction de contrôle sur l'exécutif en matière de politique étrangère et de défense. Force est de constater qu'il pratique en ce domaine une certaine retenue.

De tous les acteurs internationaux émergents, qu'il s'agisse d'entreprises, de la société civile ou des médias, les parlementaires sont clairement les plus légitimes.

Aussi peuvent-ils légitimement s'émouvoir de ce que d'autres acteurs puissent être mieux informés, voire mieux écoutés.

Le Parlement européen, qui, comme l'ensemble des institutions communautaires, dispose d'une compétence d'attribution mais est entré dans une logique d'affirmation institutionnelle, s'exprime ainsi par voie de résolutions sur tout type de sujets internationaux. Ces résolutions peuvent porter sur les opérations militaires¹ menées sous le drapeau de l'Union

¹ « reconnaît l'utilité de la mission PESD EUFOR Tchad-Centrafrrique pour garantir, avec impartialité et dans la plus stricte neutralité, la sécurité des camps de réfugiés et de déplacés ainsi que des organisations humanitaires; regrette que sa composition ne reflète pas suffisamment la diversité de l'Union européenne, et invite les États membres qui ne l'ont pas encore fait à contribuer à mettre à dispositions les troupes et le matériel nécessaires, de façon à garantir son

européenne qui, d'une part, relèvent entièrement de l'intergouvernemental et, d'autre part, doivent beaucoup à l'implication diplomatique et militaire de la France.

Cette logique d'affirmation institutionnelle n'est pas propre au Parlement européen ; elle peut être observée dans d'autres enceintes internationales et elle est parfaitement logique dans un processus de mondialisation. Elle s'observe également de la part de grandes organisations non gouvernementales qui ont une influence réelle sur les prises de décision, voire sur l'élaboration d'instruments internationaux. Cela conduit parfois à des situations paradoxales où l'exécutif français informe et écoute d'autres acteurs avant même d'en référer au parlement national.

Dans une démocratie d'opinion qui s'affirme à l'échelle mondiale, une place accrue pour la représentation nationale est une nécessité.

II. LE PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE : UN RENFORCEMENT IMPORTANT DU RÔLE DU PARLEMENT EN MATIÈRE DE POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE DÉFENSE

Le projet de loi constitutionnelle apporte des changements significatifs concernant le rôle du Parlement en matière de politique étrangère et européenne, ainsi que sur les questions de défense.

Votre rapporteur s'attachera à examiner successivement les dispositions du projet de loi relatives à la politique étrangère et européenne, celles relatives à la défense et, enfin, la question de la procédure d'autorisation de ratification des traités d'adhésion de nouveaux États à l'Union européenne.

A. UN RENFORCEMENT SENSIBLE DU RÔLE DU PARLEMENT EN MATIÈRE DE POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET EUROPÉENNE

C'est surtout dans le domaine des affaires européennes, où les assemblées jouent déjà un rôle important, que le projet de loi renforce notablement le contrôle du Parlement.

En matière de politique étrangère, la seule innovation concernait la reconnaissance d'un droit de résolution à caractère général, mais l'Assemblée nationale a supprimé ce dispositif.

1. Le droit de voter des résolutions, notamment en matière de politique étrangère

Reprenant l'une des recommandations du comité constitutionnel, le texte initial du projet de loi prévoyait de reconnaître aux assemblées le droit de voter des résolutions dans les conditions fixées par leur règlement.

Le champ de ces résolutions n'était pas limité : elles pouvaient porter aussi bien sur des sujets de politique intérieure que sur des questions de politique étrangère.

La pratique observée au sein des parlements étrangers et au Parlement européen montre toutefois que les sujets internationaux sont les premiers concernés par le vote de résolutions.

Cependant, à l'initiative de sa commission des Lois, l'Assemblée nationale a supprimé ce dispositif au motif que cet instrument ne participerait pas à la revalorisation du Parlement et qu'il pourrait même s'avérer dangereux pour l'équilibre de nos institutions.

Estimant, au contraire, que le vote de résolutions pourrait être utile sous certaines conditions, votre rapporteur vous propose de le rétablir, tout en encadrant strictement ses conditions de mise en œuvre.

a) Le droit de résolution est actuellement fortement limité

Une résolution peut être définie comme l'acte unilatéral par lequel une assemblée soit décide des règles de son fonctionnement interne, soit fait connaître au gouvernement son sentiment sur une question donnée.

Considérée comme l'illustration du dérèglement des institutions de la troisième et de la quatrième République, la résolution a pendant longtemps souffert et souffre encore d'une image très négative dans notre pays.

Il est vrai que la pratique des interpellations-résolutions provoqua la chute de plusieurs ministères sous la III^e et la IV^e République, y compris devant le Sénat, par exemple les cabinets Tirard (14 mars 1890), Herriot (10 avril 1925), Tardieu (4 décembre 1930) ou Laval (16 février 1932).

La Constitution de la V^e République, sans la prohiber, limita son usage à des cas limitativement énumérés, intéressant principalement le fonctionnement interne des assemblées.

Dès les premières années de la V^e République, la question du vote de résolution a soulevé une forte controverse, dénommée « querelle du Règlement ».

A la suite d'un désaccord apparu entre les assemblées et le Gouvernement au sujet de la possibilité d'adopter des résolutions, le Conseil constitutionnel fut appelé à se prononcer.

Dans deux décisions des 17 et 24 juin 1959, relatives respectivement au règlement de l'Assemblée nationale et à celui du Sénat, le Conseil constitutionnel a considéré que le règlement ne pouvait « assigner aux propositions de résolution un objet différent de celui qui leur est propre, à savoir la formulation de mesures et décisions relevant de la compétence exclusive de l'assemblée, c'est-à-dire les mesures et décisions d'ordre intérieur ayant trait au fonctionnement et à la discipline de ladite assemblée, auxquelles il conviendrait éventuellement d'ajouter les seuls cas prévus par des textes constitutionnels et organiques ».

Il précisa que « dans la mesure où de telles résolutions tendraient à orienter ou à contrôler l'action gouvernementale, leur pratique serait contraire aux dispositions de la Constitution qui, dans son article 20, en confiant au gouvernement la détermination et la conduite de la politique de la Nation, ne prévoit la mise en cause de la responsabilité gouvernementale que dans les conditions et suivant les procédures fixées par ses articles 49 et 50 ».

La « querelle du règlement » fut donc tranchée de manière prétorienne par le Conseil constitutionnel qui, contre l'avis des assemblées, mais aussi du gouvernement, retint une conception très restrictive des propositions de résolution¹.

¹ Bruno Baufumé, « La réhabilitation des résolutions : une nécessité constitutionnelle », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1994.

Actuellement, les résolutions parlementaires sont limitées aux cas suivants :

- résolutions modifiant le règlement des assemblées ;
- résolutions tendant à la création d'une commission d'enquête ;
- résolutions tendant à la suspension des poursuites ou à la suspension de la détention d'un membre d'une assemblée ;
- résolutions portant mise en accusation du Président de la République devant la Haute cour de justice.

Depuis 1992, les assemblées peuvent également voter des résolutions sur les projets ou propositions d'actes européens comportant des dispositions de nature législative et sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne ayant été transmis par le Gouvernement au titre de l'article 88-4 de la Constitution. Ces résolutions européennes ne lient pas juridiquement le Gouvernement, mais ce dernier doit en tenir compte lors des négociations communautaires.

En outre, la loi constitutionnelle du 4 février 2008 prévoit l'introduction de nouvelles catégories de résolutions adoptées sur le fondement de l'article 88-6 de la Constitution qui s'appliqueraient à compter de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, prévue le 1^{er} janvier 2009 :

- résolutions portant avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité ;
- résolutions relatives à un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité.

b) La reconnaissance d'un droit de résolution à caractère général par le projet de loi et sa suppression par l'Assemblée nationale

« Soucieux à la fois d'éviter l'adoption de lois « bavardes » et dénuées de portée normative et de permettre au Parlement d'exercer la fonction « tribunicienne » utile au fonctionnement de toute démocratie », le comité constitutionnel a recommandé de lever l'interdit qui frappe les résolutions.

Directement issu de cette suggestion, l'article 12 du texte initial du projet de loi prévoyait d'insérer, après l'article 34 de la Constitution, un nouvel article ainsi rédigé : *« Les assemblées peuvent voter des résolutions dans les conditions fixées par leur règlement ».*

Comme le précise l'exposé des motifs du projet de loi, cette disposition vise à offrir au Parlement *« la faculté, à l'instar de la grande majorité des Parlements étrangers, d'adopter, en tout domaine, des résolutions n'ayant pas de valeur contraignante, mais marquant l'expression d'un souhait ou d'une préoccupation ».*

A l'initiative de sa commission des lois, l'Assemblée nationale a toutefois supprimé ce dispositif en le remplaçant par un nouvel article 50-1 de la Constitution permettant au gouvernement de faire devant les assemblées une déclaration à caractère thématique, suivie d'un débat, et éventuellement d'un vote, sans que ce dernier mette en cause la responsabilité du gouvernement.

Pour le Président de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, et rapporteur du projet de loi constitutionnelle, M. Jean-Luc Warsmann, la possibilité de voter des résolutions n'est pas utile pour renforcer le rôle du Parlement et risque même d'avoir des conséquences institutionnelles dangereuses. Il a indiqué craindre que l'actualité ne suscite un flot important de résolutions sur tous les sujets provoquant une émotion dans l'opinion, tels que, ces dernières semaines, la situation au Tibet ou la question de la participation du Président de la République à la cérémonie d'ouverture des prochains Jeux olympiques. Il a également souligné le risque d'instabilité gouvernementale que pouvait comporter le vote de telles résolutions.

c) La résolution : un instrument utile à condition d'être strictement encadré

L'interdiction par le Conseil constitutionnel du droit pour les assemblées de voter des résolutions s'expliquait principalement par la volonté de marquer, au tout début de la V^e République, une « rupture » avec les excès du parlementarisme de la III^e et de la IV^e République, illustrés par la pratique des résolutions parlementaires mettant en cause la responsabilité gouvernementale.

Aujourd'hui, le contexte a radicalement changé. En particulier, les mécanismes de mise en cause de la responsabilité gouvernementale sont bien établis. Il ne s'agit plus aujourd'hui d'éviter les excès du parlementarisme, mais, comme l'indique l'intitulé du projet de loi constitutionnelle, de « rééquilibrer » nos institutions en renforçant le rôle du Parlement. Or, la reconnaissance d'un droit de résolution à caractère général permettra de renforcer le rôle du Parlement et de revaloriser la place de la loi.

Trois raisons militent en faveur de la reconnaissance de ce droit.

Tout d'abord, **cela offrirait un nouveau mode d'expression aux parlementaires, distinct de la loi**. Cela permettrait ainsi aux assemblées d'exprimer un souhait, une préoccupation ou un avis sur un sujet particulier, étant entendu que ces résolutions n'auraient pas de valeur contraignante.

Cet instrument pourrait notamment jouer un rôle utile sur les questions de politique étrangère. Ainsi, lors de la ratification du traité d'Amsterdam, le Parlement avait adopté un amendement au projet de loi autorisant sa ratification, afin d'insister sur le préalable de la réforme des institutions avant tout nouvel élargissement de l'Union européenne. Or, cette prise de position aurait davantage trouvé sa place dans une résolution, plutôt que dans un acte normatif.

En outre, alors que la Constitution reconnaît déjà le droit du Parlement d'adopter des résolutions en matière européenne au titre de l'article 88-4, et que le projet de loi constitutionnelle propose même d'étendre considérablement le champ des résolutions européennes en prévoyant qu'elles pourront désormais porter sur tout document émanant de l'Union européenne, il peut sembler paradoxal de limiter le champ de cet instrument au seul domaine des affaires européennes, en excluant les questions de politique intérieure ou relatives à la politique internationale.

L'expérience de quinze années d'application des résolutions européennes montre d'ailleurs que la crainte d'une utilisation abusive de cette procédure ou le risque d'un afflux massif de propositions de résolutions sont largement infondés. En effet, chaque année, sur environ 200 à 300 textes européens transmis à l'Assemblée nationale et au Sénat, entre 10 et 20 propositions de résolutions sont déposées et moins d'une dizaine sont adoptées au sein de chacune des assemblées.

Ensuite, **cette réforme permettrait de revaloriser le rôle de la loi.**

Plusieurs lois, notamment les lois d'orientation ou les lois dites « mémorielles », comme, par exemple, la récente loi sur la mémoire de l'esclavage et de la colonisation, auraient pu faire l'objet d'une résolution plutôt que d'un texte législatif, si la Constitution avait autorisé cet instrument.

En effet, les lois d'orientation ou les lois dites « mémorielles » posent un problème juridique sérieux dans la mesure où elles engagent l'Etat et qu'elles sont créatrices de droits opposables devant les juridictions. Or, les dispositions qu'elles contiennent sont très souvent dépourvues de véritable portée normative et trouveraient davantage leur place dans des résolutions.

Ainsi, après avoir soulevé une vaste polémique, la disposition de la loi du 23 février 2005, selon laquelle *« les programmes scolaires reconnaissent en particulier le rôle positif de la présence française outre-mer, notamment en Afrique du Nord, et accordent à l'histoire et aux sacrifices des combattants de l'armée française issus de ces territoires la place éminente à laquelle ils ont droit »* a finalement été « déclassée » par le Conseil constitutionnel à la demande du gouvernement, par une décision du 31 janvier 2006.

Depuis sa décision du 29 juillet 2004, le Conseil constitutionnel considère d'ailleurs que les dispositions dépourvues de valeur normative sont contraires à la Constitution et il n'hésite pas à censurer ces dispositions, comme par exemple le rapport annexé à la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école par sa décision du 21 avril 2005. Comme il l'a souligné dans cette dernière décision : *« aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « la loi est l'expression de la volonté générale » ; il résulte de cette norme (...) que sous réserve de dispositions particulières prévues par la Constitution, la loi a pour vocation d'énoncer des règles de droit et doit par suite être revêtue d'une portée normative »*.

A cet égard, l'organisation de débats thématiques, telle que proposée par l'Assemblée nationale, ne serait pas de nature à apporter une réponse au problème des lois dénuées de portée normative.

Enfin, **le droit de voter des résolutions est largement reconnu dans la plupart des parlements des autres démocraties et au Parlement européen, sans que cela ne soulève de difficultés particulières.**

**La pratique des résolutions
dans les parlements des autres démocraties et au Parlement européen**

Comme le montre une étude de législation comparée du Sénat¹, analysant la pratique des résolutions parlementaires dans sept pays européens (Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, Italie, Portugal et Royaume-Uni), dans aucun des pays étudiés, le domaine des résolutions parlementaires n'est limité. Dans certains pays, la possibilité pour le Parlement d'adopter des résolutions figure expressément dans la Constitution, tandis que dans d'autres, ce droit est prévu par le règlement des assemblées.

En **Allemagne**, la Loi fondamentale ne comporte aucune disposition sur les résolutions. Le règlement du Bundestag dispose que ses membres peuvent présenter des propositions de loi et des motions. La plupart des motions tendent à inciter le Gouvernement à présenter un projet de loi ou à prendre des mesures dans certains domaines. D'autres permettent au Bundestag de manifester son opinion sur des sujets qui ne relèvent pas de sa compétence législative.

En 2000, le Bundestag a, par exemple, débattu d'une motion sur l'exécution capitale du journaliste noir américain Mumia Abu Jamal et d'une autre sur les droits de l'homme au Tibet.

En **Belgique**, l'article 53 de la Constitution prévoit explicitement la possibilité d'adopter des résolutions et précise leurs modalités d'adoption : toute résolution doit être prise à la majorité absolue des suffrages (...). En cas de partage des voix, la proposition mise en délibération est rejetée et aucune des deux assemblées ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité de ses membres se trouve réunie. Les propositions de résolution sont discutées dans la chambre où elles ont été déposées selon la procédure suivie pour les propositions de loi.

Récemment, des propositions de résolution ont été déposées sur la situation des droits de l'homme en Chine à l'occasion des Jeux olympiques ou encore « *concernant la situation au Tibet et la répression brutale des manifestations du 10 mars 2008 et des jours suivants* ». Sur 152 propositions de résolution déposées durant la session ordinaire 2007-2008, seules six ont été adoptées.

Au **Danemark**, l'article 41 de la Constitution autorise les députés à présenter des « propositions de loi ou de résolution » et le règlement du Folketing précise, dans son article 17, que les propositions autres que législatives prennent la forme de propositions de résolution et qu'elles sont examinées selon la même procédure que les propositions de loi, mais que leur examen se limite à deux lectures, au lieu de trois dans la procédure législative de droit commun.

¹ Les documents de travail du Sénat, série législation comparée, « les résolutions parlementaires », n° LC80, novembre 2000.

Chaque année, environ 150 propositions de résolution sont déposées par des parlementaires, principalement de l'opposition. Seules quelques unes sont adoptées. La plupart des propositions de résolution tendent à demander au gouvernement de prendre des mesures dans les domaines les plus variés, comme, par exemple, l'introduction de l'enseignement de l'informatique à l'école primaire ou le déplacement d'une sculpture à Copenhague.

En **Espagne**, la Constitution ne comporte aucune disposition sur les résolutions mais le règlement du Congrès des députés consacre son titre X (articles 193 à 195) aux propositions autres que législatives et indique à l'article 193 que « *les groupes politiques pourront présenter des propositions non législatives, grâce auxquelles ils formuleront des propositions de résolution à l'assemblée* ». Le règlement ne comporte aucune disposition sur la teneur des propositions de résolution, mais il précise que le bureau du Congrès décide de leur recevabilité, en fonction de « la volonté manifestée par le groupe qui en est l'auteur et de l'importance du thème qui constitue l'objet de la proposition ». Sous la précédente législature (2004-2007), 2 655 propositions de résolution ont été déposées et 806 adoptées. Elles portent sur les sujets les plus divers.

Au Sénat, le règlement dans son titre VII (articles 174 à 181) exige que toute proposition de résolution, qui peut être déposée par une commission, un groupe ou un minimum de dix sénateurs, soit accompagnée d'une évaluation de son coût. En 2000, le groupe politique catalan avait présenté une motion par laquelle il demandait au Sénat d'appuyer la candidature du poète Miguel Maiti i Pol au prix Nobel de littérature.

En **Italie**, la Constitution ne comporte aucune disposition sur les résolutions. Ce sont les règlements des assemblées qui précisent leur objet et leur procédure d'adoption. Le règlement de la chambre des députés consacre son chapitre XXVI aux motions et résolutions. L'article 110 prévoit qu'un président de groupe ou dix députés peuvent présenter une motion « *afin de provoquer une délibération de l'assemblée sur un sujet déterminé* ». En application de son article 117, « *chaque commission peut voter (...) des résolutions tendant à manifester des orientations ou à définir des principes directeurs* » et, en vertu de son article 118, chaque député peut, à l'occasion d'un débat en assemblée plénière, sur communication du gouvernement ou sur des motions, présenter une proposition de résolution sur laquelle un vote a lieu à la fin de la discussion. Le règlement du Sénat consacre également un chapitre (XIX) aux questions, interpellations et motions. L'article 157 indique qu'une motion « *vise à provoquer une délibération du Sénat* », mais sans en préciser l'objet. Là encore les sujets sont très variés.

Sous la législature précédente (2006-2008) sur 276 motions déposées, la chambre des députés en a adopté 146. Elle a été saisie de 30 propositions de résolution et en a adopté 27 en assemblée plénière. En revanche, en commission, elle a examiné, sur la même période, plus de 430 propositions de résolution et en adopté environ 300. Ces textes portaient sur les sujets les plus divers.

Au **Portugal**, l'article 159 de la Constitution autorise les députés à présenter des propositions de loi ou de résolution. L'article 5 du règlement de l'Assemblée de la République reprend la même formulation, sans préciser ni la teneur des résolutions, ni la procédure à respecter pour leur examen. Une centaine de propositions de résolution sont déposées par session sur des sujets les plus divers, aussi bien d'intérêt national qu'international.

Au **Royaume-Uni**, aucune disposition explicite du règlement de la chambre des communes ne fait référence aux résolutions. Elles résultent de la pratique. Au sein de la Chambre des communes, certaines motions portent sur des points de procédure et d'autres sur des questions de fond, ces dernières pouvant être soit des « *substantive motions* », soit des « *Early Day Motions* ».

Les premières permettent à la chambre des communes d'exprimer une opinion sur un sujet, qu'il soit législatif ou non. Celles qui émanent du gouvernement ou de la majorité parlementaire peuvent être déposées et discutées tout au long de l'année. Celles de l'opposition doivent en principe être inscrites à l'ordre du jour de l'une des vingt séances annuelles qui lui sont, depuis 1985, réservées. Une cinquantaine d'entre elles sont adoptées. Les « *Early Day Motions* » sont des motions dont la discussion peut être inscrite à l'ordre du jour de la séance du lendemain. Presque jamais débattues, ces motions sont utilisées par les membres de la chambre pour attirer l'attention du gouvernement ou de l'opinion sur un sujet particulier. 1 516 « *Early Day Motions* » ont été déposées sur les sujets les plus divers depuis le début de la session 2007-2008 : la situation en Afghanistan, l'administration de la justice, la pollution de l'air, la santé animale. Près de 3 000 motions de ce type sont enregistrées durant chaque session.

Le règlement de la Chambre des Lords ne contient que des dispositions générales sur ces propositions. Cependant, le manuel explicatif qui accompagne le règlement mentionne les résolutions et dispose qu'un membre de l'assemblée peut déposer une proposition de résolution ou une proposition « d'approbation » sur un sujet de son choix lorsqu'il souhaite que l'assemblée prenne une position : une telle résolution « *peut, dès lors qu'elle reste mesurée, faire état d'une opinion ou développer un point de vue* ».

Le **Parlement européen** prévoit à l'article 113 de son règlement, que « *tout député peut déposer une proposition de résolution sur un sujet qui entre dans le cadre des activités de l'Union européenne. Cette proposition ne peut excéder 200 mots* ». Il précise la procédure suivie pour l'examen des propositions de résolution.

Une centaine de résolutions sont adoptées chaque année sur des sujets très variés, comme la situation des Roms en Italie, l'arrestation d'opposants politiques en Biélorussie, la situation en Géorgie, au Tchad ou au Liban, pour ne citer que les résolutions les plus récentes.

Dans leur deuxième rapport d'information sur l'expérience des parlements nationaux au sein de l'Union européenne, présenté au nom de la Commission des Lois du Sénat, nos collègues MM. Patrice Gélard et Jean-Claude Peyronnet recommandaient ainsi de permettre au Parlement français d'adopter des résolutions¹.

Si le mécanisme des résolutions peut s'avérer utile, il convient cependant de l'encadrer strictement, afin de ne pas risquer de dévoyer cette procédure.

Ainsi, plusieurs conditions pourraient encadrer sa mise en œuvre.

¹ Rapport d'information n° 418 (2006-2007) de MM. Patrice GÉLARD et Jean-Claude PEYRONNET, fait au nom de la commission des lois et de la mission d'information de la commission des lois, déposé le 25 juillet 2007.

Tout d'abord, afin d'éviter tout risque d'une utilisation abusive des propositions de résolution, on pourrait envisager des conditions tenant par exemple à un nombre minimal de signataires, à l'instauration d'un délai minimum entre le dépôt d'un projet de résolution et son inscription à l'ordre du jour ou encore sur le nombre de votes nécessaires pour l'adopter.

Ensuite, il paraît indispensable de conserver le « filtre » des commissions. Toute proposition de résolution devrait être renvoyée à la commission permanente compétente en fonction de l'objet de la résolution.

Enfin, la résolution doit rester l'acte par lequel une assemblée émet un avis sur une question déterminée. Elle ne peut tendre à mettre en cause la responsabilité du gouvernement ou de l'un de ses membres. Toute proposition de résolution mettant en cause, directement ou indirectement, la responsabilité du gouvernement ou de l'un de ses membres devrait donc être déclarée irrecevable.

Votre rapporteur vous propose d'adopter un amendement tendant à rétablir la possibilité pour chacune des assemblées de voter des résolutions, comme le proposait le comité constitutionnel et comme le prévoyait le texte initial du projet de loi.

Toutefois, afin d'encadrer plus fortement ce dispositif, votre rapporteur considère que les conditions et limites de ce droit ne devraient pas seulement être fixées par les règlements des deux assemblées mais aussi par une loi organique. Il vous propose également d'inscrire dans cet article que les propositions de résolution mettant en cause, directement ou indirectement, la responsabilité du gouvernement sont irrecevables.

2. Le renforcement du contrôle parlementaire sur les affaires européennes

Le projet de loi constitutionnelle renforce de manière significative l'étendue du contrôle du Parlement sur les affaires européennes.

En effet, il prévoit d'étendre le champ des actes européens faisant l'objet d'une transmission au Parlement au titre de l'article 88-4 de la Constitution, de reconnaître la faculté pour chacune des assemblées de voter des résolutions sur tout document émanant de l'Union européenne et, enfin, de « constitutionnaliser » et de modifier la dénomination des « délégations pour l'Union européenne » de chacune des assemblées.

a) La transmission aux assemblées de l'ensemble des projets ou propositions d'actes européens

L'article 88-4 a été introduit dans la Constitution en 1992, à l'occasion de la révision constitutionnelle préalable à la ratification du traité de Maastricht.

La loi constitutionnelle du 25 janvier 1999, adoptée pour permettre la ratification du traité d'Amsterdam, a précisé la rédaction de cet article, qui dispose désormais que :

« Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil, les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative ».

Les actes visés sont ceux qui, en droit français, relèveraient du domaine de la loi.

La circulaire du Premier ministre du 22 novembre 2005 a toutefois étendu aux projets d'actes législatifs, au sens européen du terme (c'est-à-dire relevant de la procédure de codécision entre le Conseil et le Parlement européen), le champ de la transmission gouvernementale.

L'article 88-4 de la Constitution précise que le Gouvernement peut également soumettre aux assemblées :

« les autres projets ou propositions d'actes ainsi que tout document émanant d'une institution de l'Union européenne ».

Il s'agit de textes européens, qui, bien que ne comportant pas de dispositions de nature législative, peuvent être jugés, par leur contenu, susceptibles de donner lieu à une prise de position parlementaire. Sont ainsi transmis aux assemblées, au titre de la clause dite « facultative » de l'article 88-4 de la Constitution, les Livres verts et des Livres blancs de la Commission européenne.

Toutefois, à la différence de la première catégorie d'actes, la transmission de ces documents aux assemblées reste une simple faculté pour le Gouvernement.

En pratique, les différents gouvernements qui se sont succédé ont toujours accédé aux demandes des assemblées tendant à la transmission d'un document d'une institution de l'Union.

La seule exception notable a concerné l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Turquie.

A la suite du refus du gouvernement de transmettre au Parlement le projet de recommandation de la Commission européenne, le Président de la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale de l'époque, M. Edouard Balladur, déposa, avec plusieurs de ses collègues, une proposition de loi constitutionnelle en décembre 2004, puis un amendement au projet de loi constitutionnelle en janvier 2005. Ils visaient à modifier la rédaction de l'article 88-4 de la Constitution afin d'imposer au gouvernement de transmettre à l'Assemblée nationale et au Sénat tout document européen dès lors que le Président de l'Assemblée nationale ou du Sénat, le président de l'une des commissions permanentes des assemblées, soixante députés ou

sénateurs, le demanderaient. Cette réforme a toutefois suscité l'hostilité du gouvernement et elle n'avait pas pu aboutir.

Le projet de loi propose d'étendre l'obligation pesant sur le Gouvernement de transmission au Parlement au titre de l'article 88-4 de la Constitution à tous les projets ou propositions d'actes européens.

Ainsi, la distinction entre les actes législatifs et les autres serait abolie.

Il va donc plus loin que ce que prévoit la révision constitutionnelle du 4 février 2008, qui se contentait d'abolir la distinction entre actes législatifs au sens européen et au sens français du terme.

Le Parlement sera, à l'avenir, destinataire d'un plus grand nombre d'actes européens.

Cela concerne, en particulier, les actes relatifs à la politique étrangère et de sécurité commune.

En revanche, le projet de loi supprime la « clause facultative » de l'article 88-4 de la Constitution, aux termes de laquelle le Gouvernement peut soumettre aux assemblées « *les autres projets ou propositions d'actes ainsi que tout document émanant d'une institution de l'Union européenne* ».

Cette suppression est cependant sans incidence.

En effet, le Gouvernement transmet déjà aux assemblées ces documents au titre de la loi du 10 juin 1990 et, depuis le Conseil européen de juin 2006, la Commission européenne transmet directement aux parlements nationaux l'ensemble de ses propositions d'actes législatifs et ses documents de consultation, comme les communications, les Livres verts et les Livres blancs, conformément au protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne annexé au Traité d'Amsterdam.

Surtout, en vertu du projet de loi constitutionnelle, le droit d'adopter des résolutions ne serait plus limité aux seuls documents ayant fait l'objet d'une transmission par le Gouvernement.

b) La possibilité d'adopter des résolutions sur tout document émanant de l'Union européenne

Depuis 1992, les assemblées peuvent voter des résolutions sur les textes ayant été transmis par le Gouvernement au titre de l'article 88-4 de la Constitution.

Le projet de loi prévoit d'étendre ce droit de résolution à « *tout document émanant de l'Union européenne* ».

Il s'agit là d'un élargissement considérable du champ des résolutions européennes, qu'il convient de mettre en parallèle avec la reconnaissance, dans le projet de loi initial, d'un droit de résolution à caractère général.

De plus, l'adoption de résolutions ne sera plus dépendante de la transmission par le Gouvernement d'un texte déterminé.

Dorénavant, l'ensemble des documents émanant de l'Union européenne pourra faire l'objet d'une proposition de résolution.

Seront ainsi concernés les documents non législatifs, comme par exemple les communications de la Commission européenne, mais aussi les documents émanant des autres institutions européennes, tels que les résolutions du Parlement européen, les documents de la Banque centrale européenne, du Comité des régions ou encore du Conseil économique et social européen.

Cette extension du champ des résolutions européennes offrira donc aux assemblées la possibilité de s'exprimer sur un grand nombre de sujets liés aux activités de l'Union européenne.

En abolissant le lien existant entre la transmission d'un acte par le Gouvernement et l'adoption d'une résolution, le projet de loi tend toutefois à modifier la nature de cet instrument.

En effet, une résolution européenne ne sera plus seulement l'acte par lequel les assemblées feront connaître au gouvernement leur position sur un projet ou une proposition d'acte faisant l'objet d'une négociation au sein du Conseil, mais aussi une prise de position sur un sujet européen donné, sans que ce dernier ne soit nécessairement lié à l'activité législative de l'Union. Ainsi, la prise de position du Parlement ne s'adressera pas uniquement au gouvernement, mais aussi aux institutions européennes.

Avec le mécanisme de contrôle du respect du principe de subsidiarité, il favorisera donc l'instauration d'un « dialogue direct » entre le Parlement français et les institutions européennes.

c) La « constitutionnalisation » des « délégations pour l'Union européenne » et le changement de leur dénomination

La création, dans chacune des assemblées, d'une « délégation pour l'Union européenne » remonte à 1979, date de la première élection au suffrage universel direct du Parlement européen.

La forte croissance du nombre de directives et de règlements communautaires, à la suite de l'entrée en vigueur de l'« Acte unique européen » en 1987, a conduit, en 1990, à renforcer le rôle des délégations. Le nombre de leurs membres est passé de dix-huit à trente-six.

Enfin, la loi du 10 juin 1994 est venue tirer les conséquences de l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht sur la dénomination et le rôle des délégations. Depuis cette loi, les délégations sont devenues « délégations pour l'Union européenne » et leur compétence a été étendue aux deuxième et troisième « piliers », c'est-à-dire à la politique étrangère et de sécurité commune et à la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures.

Le projet de loi constitutionnelle marque une étape supplémentaire. En effet, il prévoyait d'inscrire dans la Constitution l'existence au sein de chaque assemblée d'un « comité chargé des affaires européennes ».

Ainsi, l'existence des délégations pour l'Union européenne, qui repose actuellement sur une simple loi, serait « constitutionnalisée » et ces organes disposeraient d'une plus grande visibilité.

Toutefois, alors que le texte initial du projet de loi proposait de transformer les « délégations pour l'Union européenne » en « comités chargés des affaires européennes », l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du député M. Daniel Garrigue, un amendement visant à les dénommer « commissions chargées des affaires européennes ».

Comme le montre le débat à l'Assemblée nationale, il ne s'agit pas d'ériger les délégations pour l'Union européenne en commissions de plein exercice, puisqu'elles resteraient distinctes des commissions permanentes mentionnées à l'article 43 de la Constitution et qu'elles n'exerceraient pas de compétences législatives. Mais, en retenant l'appellation de « commissions chargées des affaires européennes », il s'agirait d'adresser « un signe fort à la veille de la présidence française de l'Union européenne ».

Aux yeux de votre rapporteur, l'appellation de « commission chargée des affaires européennes » est toutefois source de confusion, puisqu'elle semble mettre sur le même plan l'organe chargé des affaires européennes et les commissions permanentes des assemblées.

Or, leur rôle est fondamentalement différent.

D'une part, l'organe chargé des affaires européennes ne doit pas avoir de compétences législatives mais il a pour vocation de suivre les activités de l'Union européenne.

D'autre part, il est essentiel que les membres de cet organe soient dans le même temps membres de l'une des commissions permanentes des assemblées. En effet, alors que chaque commission permanente a un domaine déterminé de compétences, l'Union européenne a une activité transversale, et il est donc nécessaire de conserver un lien étroit entre les commissions permanentes et l'organe chargé de suivre les questions européennes.

Le terme de « comité chargé des affaires européennes » paraît ainsi nettement préférable afin d'éviter toute confusion avec les commissions permanentes des assemblées.

Votre rapporteur vous propose donc un amendement visant à revenir à l'appellation de « comité chargé des affaires européennes », qui figurait dans le texte initial du projet de loi et qui avait été suggérée par le comité constitutionnel.

B. UNE EXTENSION SIGNIFICATIVE DES PRÉROGATIVES DU PARLEMENT DANS LE DOMAINE DE LA DÉFENSE

Le projet de loi renforce sensiblement les prérogatives du Parlement dans le domaine de la défense.

Ainsi, dans son article 5, il étend le rôle du Parlement et du Conseil constitutionnel en cas d'application de l'article 16 de la Constitution et il prévoit, à l'article 12, d'élargir le champ des lois de programmation au-delà des seuls domaines économique et social, levant ainsi toute incertitude pesant sur les lois de programmation militaire, depuis les décisions du Conseil constitutionnel du 7 juillet 2005 et du 21 avril 2005.

En outre, même si cette réforme n'implique pas une révision de la Constitution, l'information du Parlement devrait être élargie aux accords de défense, conformément à l'une des recommandations du comité constitutionnel et à l'engagement pris par le Président de la République.

Deux réformes directement liées au projet de loi constitutionnelle méritent un examen particulier :

- l'idée d'une modification de l'équilibre des pouvoirs entre le Président de la République et le Premier ministre en matière de défense ;
- le nouveau dispositif prévu en matière d'information et de contrôle du Parlement sur les opérations extérieures.

1. La préservation de l'équilibre des pouvoirs entre le Président de la République et le Premier ministre en matière de défense

Le projet de loi prévoyait, dans sa version initiale, de modifier la répartition des attributions entre le Président de la République et le Premier ministre en matière de défense nationale. Cette modification a toutefois soulevé de fortes réticences à l'Assemblée nationale et elle ne figure plus dans le texte du projet de loi soumis au Sénat.

a) La répartition actuelle des attributions entre le Président de la République et le Premier ministre en matière de défense nationale

L'article 21 de la Constitution dispose que le Premier ministre est « responsable de la défense nationale » et l'article 20 que le Gouvernement « dispose de l'administration et de la force armée ».

L'article 5 de la Constitution fait du Président de la République « le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités » et l'article 15 prévoit que « le Président de la République est le chef des armées. Il préside les conseils et comités supérieurs de la défense nationale ».

Le code de la défense définit les attributions respectives du Président de la République et du Premier ministre en matière de défense.

Selon l'article L 1111-3 de ce code, si la politique de la défense est définie en conseil des ministres, les décisions en matière de direction générale de la défense sont arrêtées en conseil de défense et celles en matière de direction militaire de la défense en conseil de défense restreint.

Ces dernières visent en particulier la définition des buts à atteindre, l'approbation des plans correspondants, la répartition générale des forces entre les commandants en chef ou interarmées et les mesures destinées à pourvoir aux besoins des forces.

Le décret du 18 juillet 1962 précise que ces Conseils sont « réunis et présidés par le Président de la République ».

L'article L 1131-1 du code de la défense détermine les attributions du Premier ministre. Celui-ci en tant que « responsable de la défense nationale » (...) « exerce la direction générale et la direction militaire de la défense ». A ce titre, « il formule les directives générales pour les négociations concernant la défense et suit le développement de ces négociations ». Il « décide de la préparation et de la conduite supérieure des opérations et assure la coordination de l'activité en matière de défense de l'ensemble des départements ministériels ».

Si la répartition des responsabilités entre le Président de la République et le Premier ministre en matière de défense a fait l'objet d'interprétations contradictoires, la pratique de la V^e République a consacré la prééminence du Président de la République, tout en maintenant au Premier ministre des prérogatives importantes, en particulier en période de cohabitation.

Deux évolutions majeures y ont contribué : l'élection du Président de la République au suffrage universel direct depuis 1962 et l'acquisition par la France de capacités de dissuasion nucléaire, dont la décision d'engagement appartient au seul Chef de l'Etat.

b) La modification envisagée initialement par le projet de loi

Le texte initial du projet de loi constitutionnelle prévoyait, dans son article 8, une nouvelle répartition des pouvoirs entre le Président de la République et le Premier ministre dans le domaine de la défense nationale.

En effet, cet article prévoyait de supprimer, dans le premier alinéa de l'article 21 de la Constitution, la disposition selon laquelle le Premier ministre est « responsable de la défense nationale » et de la remplacer par la phrase : « Il met en œuvre les décisions prises au titre de l'article 15 en matière de défense nationale ».

Cette modification avait été suggérée par le comité constitutionnel, qui avait considéré, dans son rapport, que « la responsabilité du Président de la République, chef des armées, est plus éminente que les textes ne le prévoient et le partage des rôles entre le chef de l'Etat et le Premier ministre demeure flou, même en période de cohabitation, la pratique ayant montré

qu'en une telle occurrence, ni le Président de la République, ni le Premier ministre ne pouvaient exercer pleinement la responsabilité que leur confère le texte de la Constitution ».

Il convient toutefois de mentionner que cette révision s'inscrivait dans le cadre plus général d'une réforme de l'articulation des pouvoirs entre le Président de la République et le Premier ministre. Le comité constitutionnel avait proposé, en effet, de modifier les articles 5 et 20 de la Constitution, afin de confier au Président de la République le soin de définir la politique de la Nation et au gouvernement celui de la conduire. Cette réforme n'avait pas été retenue par le Gouvernement dans le projet de loi qui se contentait de modifier l'article 21 de la Constitution.

*c) La suppression de cette disposition par l'Assemblée nationale :
une initiative heureuse*

Cette modification a suscité de fortes réticences à l'Assemblée nationale. Tant la commission des lois, saisie au fond, que la commission de la défense, saisie pour avis, ont émis un avis défavorable à l'adoption de cet article. Ce dernier a finalement été rejeté par l'Assemblée nationale et il ne figure plus dans le texte du projet de loi transmis au Sénat.

La réforme proposée semblait, à première vue, clarifier le texte de la Constitution en consacrant en droit le rôle prééminent du Président de la République, tel qu'il résulte de l'esprit et de la pratique de la V^e République. Elle soulevait cependant plusieurs inconvénients.

Tout d'abord, il convient d'aborder avec prudence une modification de l'équilibre actuel des pouvoirs entre le Président de la République et le Premier ministre dans le domaine de la défense, cet équilibre ayant fait la preuve de son efficacité, notamment en période de cohabitation.

Ensuite, la défense nationale n'a pas seulement une composante militaire, mais elle a également des dimensions civiles et économiques qui relèvent de la conduite de la politique de la Nation, dont la responsabilité incombe au gouvernement. Au moment où le futur Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale devrait mettre l'accent sur le renforcement du lien entre sécurité extérieure et sécurité intérieure, une telle réforme ne semble pas opportune.

Enfin, elle pose le problème de la responsabilité de l'exécutif devant le Parlement, dès lors que serait inscrit dans la Constitution le principe selon lequel le Premier ministre ne fait que mettre en œuvre les décisions prises par le Président de la République.

Pour ces raisons, Votre rapporteur se félicite de la suppression de cette disposition par l'Assemblée nationale. La Constitution reconnaît d'ores et déjà une prééminence indiscutable au Président de la République en matière de défense. Un bouleversement de l'équilibre actuel des attributions en matière de défense au sein de l'exécutif ne paraît pas opportun.

2. Une avancée majeure : le contrôle du Parlement sur les opérations extérieures

Le projet de loi comporte une avancée essentielle en prévoyant l'instauration d'un droit d'information du Parlement sur les interventions des forces armées françaises à l'étranger et un vote d'autorisation de leur prolongation au-delà d'une certaine durée de l'opération.

a) L'insuffisance actuelle des moyens de contrôle du Parlement sur les interventions militaires à l'étranger

Si la Constitution de la V^e République reconnaît un rôle éminent au pouvoir exécutif, et singulièrement au Président de la République, dans le domaine de la défense, elle accorde toutefois une place au Parlement.

En particulier, l'article 35 de la Constitution dispose que « *la déclaration de guerre est autorisée par le Parlement* ». Héritage de la Révolution française, le principe de l'autorisation parlementaire de déclarer la guerre n'a été que très rarement appliqué par le passé.

Ainsi, en 1914, la guerre ayant été déclarée par l'Allemagne, le 3 août, le Parlement fut convoqué en session extraordinaire pour entendre un message du Président de la République et une communication du gouvernement et voter un certain nombre de lois relatives à la défense nationale, mais n'eut pas formellement à se prononcer sur la déclaration de guerre.

De même, en 1939, le Parlement fut convoqué en session extraordinaire le 2 septembre, au lendemain de l'invasion de la Pologne par l'Allemagne nazie. Après un message du Président de la République et une déclaration du gouvernement, le Parlement fut appelé à voter l'ouverture des crédits supplémentaires nécessaires à la guerre, sans avoir pour autant à voter sur la déclaration de guerre.

La notion de « guerre » elle-même a évolué et on parle davantage aujourd'hui d'opérations de maintien ou de rétablissement de la paix, d'opérations de gestion de crises, etc.

Depuis le début de la V^e République, l'article 35 de la Constitution n'a jamais été appliqué. Or, notre pays a été engagé dans un grand nombre de conflits ou d'opérations, parfois meurtriers.

Malgré l'obsolescence de la déclaration de guerre, le Parlement n'a pas été complètement écarté des différentes opérations militaires conduites par la France à l'étranger.

En effet, le Parlement a pu être informé à plusieurs reprises par différents moyens.

Certaines opérations, comme les bombardements alliés contre la République fédérale de Yougoslavie en 1999 en réponse à la répression serbe

au Kosovo, ou plus récemment l'envoi de renforts en Afghanistan, ont donné lieu à des déclarations du gouvernement suivies d'un débat mais sans vote.

Le Parlement n'a eu l'occasion de s'exprimer par un vote qu'à une seule reprise, à l'occasion de l'intervention de la France lors de la « guerre du Golfe » en 1991. Le Parlement avait été convoqué en session extraordinaire et après lecture du message du Président de la République, l'Assemblée nationale s'était prononcée sur une déclaration de politique générale en application du premier alinéa de l'article 49 de la Constitution, le Sénat faisant de même dans le cadre du quatrième alinéa de cet article.

Il s'agit de la seule utilisation de l'article 49 de la Constitution aux fins de permettre au Parlement de se prononcer sur une intervention des forces armées et, comme l'a souligné le Premier ministre, à l'Assemblée nationale, à l'occasion du débat sur la situation en Afghanistan, le 1^{er} avril 2008, « *la procédure du vote de confiance n'est pas adaptée à l'engagement de nos forces dans une opération de maintien de la paix* ».

Les commissions compétentes des deux assemblées, dans le cadre des auditions auxquelles elles procèdent, ont également l'occasion d'interroger régulièrement le ministre de la défense ou le chef d'état-major des armées sur la conduite des opérations extérieures.

Plus récemment, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat a également pris l'initiative d'envoyer deux parlementaires, l'un de la majorité, l'autre de l'opposition, sur les principaux théâtres d'opérations où les forces françaises sont engagées. De telles missions se sont ainsi rendues en Côte d'Ivoire, au Liban et en Afghanistan et devraient se rendre prochainement au Kosovo et au Tchad.

Le Parlement exerce également un contrôle sur les opérations extérieures par le biais de leur financement, dans le cadre de l'examen des projets de loi de finances initiale et rectificative.

La faiblesse actuelle des moyens de contrôle dont dispose le Parlement français sur l'engagement d'opérations extérieures contraste cependant fortement avec les pouvoirs dont disposent les parlements dans les autres démocraties.

Le contrôle parlementaire sur les opérations extérieures dans les autres démocraties

Selon une étude de la commission pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (dite « commission de Venise »)¹, la plupart des pays démocratiques prévoient une intervention de leur Parlement sur les interventions des forces armées hors du territoire, selon différentes modalités.

Dans certains pays, comme l'Allemagne, l'Italie, l'Autriche ou l'Espagne, une autorisation préalable du Parlement est nécessaire. Dans d'autres, comme les Pays-Bas, la Grèce, la Pologne ou le Portugal, une information du Parlement est requise.

C'est en **Allemagne** que la question du contrôle parlementaire sur les interventions extérieures se pose, pour des raisons historiques, avec le plus d'acuité et où le rôle du parlement est le plus fort.

La loi fondamentale précise, à l'article 87 a, que « *hormis le cas de défense, les forces armées ne doivent être engagées que dans la mesure où la loi fondamentale l'autorise expressément* » et l'article 26 interdit des actes « *en vue de préparer une guerre d'agression* ». Durant toute la guerre froide, les missions assignées à la Bundeswehr ont pour l'essentiel consisté à assurer la défense du territoire dans le cadre de l'OTAN.

Le débat sur l'intervention des forces armées allemandes à l'extérieur du territoire a été soulevé à l'occasion de la première guerre du Golfe. Dans une décision du 12 juillet 1994, la cour constitutionnelle de Karlsruhe a fixé les conditions dans lesquelles l'armée allemande pouvait être appelée à intervenir hors du territoire des pays membres de l'Alliance atlantique. Qualifiant la Bundeswehr d' « armée du Parlement », elle a subordonnée expressément à l'approbation du Parlement la participation militaire de troupes allemandes à des missions de paix, dans le cadre d'organisations internationales, cette approbation préalable étant érigée en principe constitutionnel.

La loi du 18 mars 2005 précise les informations que doit comporter la demande d'autorisation du gouvernement (base juridique, durée prévue, effectifs concernés, coût et financement). Elle précise également les opérations pour lesquelles une autorisation n'est pas nécessaire (action humanitaire notamment) et elle prévoit une procédure d'autorisation simplifiée pour les opérations de faible intensité. Enfin, le Bundestag est régulièrement tenu informé de l'évolution des opérations en cours et peut exiger leur arrêt.

Le gouvernement allemand a ainsi sollicité l'autorisation du Bundestag avant d'envoyer des forces armées allemandes pour participer à la FINUL renforcée au Liban, ce qui a donné lieu à un vote le 20 septembre 2006 ou pour autoriser la participation de l'Allemagne aux opérations en Afghanistan.

En **Espagne**, la loi organique du 17 novembre 2005 impose au gouvernement une consultation préalable et une autorisation du Congrès des députés pour les opérations extérieures qui ne sont pas en lien direct avec la défense du pays ou de l'intérêt national. Le Gouvernement doit informer le congrès des députés du développement des opérations périodiquement, dans un délai qui ne peut excéder un an. Lorsque, pour des raisons d'urgence, il n'est pas possible d'effectuer la consultation préalable, le Gouvernement doit faire ratifier sa décision par le Congrès des députés dans les plus brefs délais.

¹ Conseil de l'Europe, Commission européenne pour la démocratie par le droit, « Report on the Democratic Control of the Armed Forces », 27 mars 2008.

En **Italie**, le gouvernement peut engager des troupes sans autorisation préalable par le Parlement. En pratique, le Gouvernement a toujours sollicité l'accord du Parlement lors d'opérations extérieures. De plus, le financement de ces opérations est assuré par un décret-loi qui doit impérativement être transformé en loi par le Parlement dans un délai de soixante jours, ce qui conduit le Parlement à se prononcer systématiquement dans un délai de deux mois. Le financement des opérations doit, en outre, être régulièrement renouvelé par le vote d'une nouvelle loi.

Au **Royaume-Uni**, il n'existe pas de texte prévoyant l'obligation pour l'exécutif de requérir l'autorisation du Parlement pour l'envoi de forces militaires à l'étranger. Le principe est que la décision de déployer des troupes sur un théâtre extérieur relève, quel que soit l'effectif ou la durée de l'opération, de la seule responsabilité de l'exécutif. L'usage s'est cependant instauré d'une information officielle du Parlement par le biais d'une déclaration du gouvernement présentant les objectifs et les modalités de l'intervention extérieure. Cette information n'est pas obligatoirement préalable à la décision d'intervenir : les forces peuvent fort bien avoir commencé à se déployer sur le terrain au moment de l'intervention du gouvernement devant le Parlement. La déclaration est faite par le ministre des affaires étrangères, le Secrétaire d'Etat à la défense ou, comme dans le cas de la guerre du Golfe, par le Premier ministre. Elle est le plus souvent suivie d'un débat qui permet aux groupes politiques de s'exprimer et de préciser le mandat dans lequel le Parlement autorise le Gouvernement à engager les armées du pays. Cette déclaration du gouvernement peut donner lieu à un vote de la Chambre des communes. Le Parlement n'a pas, cependant, le pouvoir formel de décider l'arrêt d'une opération extérieure. La décision du Premier ministre britannique Tony Blair d'intervenir militairement en Irak aux côtés des Etats-Unis a ainsi fait l'objet d'un vote du Parlement en mars 2003.

Une réflexion a été engagée récemment au Royaume-Uni au sujet du rôle du Parlement dans les opérations extérieures. La chambre des Lords a publié, le 27 juillet 2006, un rapport intitulé « Faire la guerre : le rôle et la responsabilité du Parlement », qui analyse les différentes possibilités de renforcer le rôle du Parlement dans le déploiement des forces armées. A la suite de ce rapport, le gouvernement britannique a publié, le 25 octobre 2007, un rapport intitulé « Pouvoir de guerre et traités : limiter les pouvoirs de l'Exécutif », qui décrit les différentes manières possibles de renforcer le contrôle du Parlement sur les opérations extérieures. Enfin, en mars 2008, le Gouvernement a publié un « Livre blanc sur la réforme constitutionnelle », qui propose qu'une résolution de la Chambre des communes définisse les modalités du contrôle du Parlement sur les interventions des forces armées à l'étranger. Ce contrôle prendrait la forme d'une autorisation *a posteriori* donnée par le Parlement à l'issue d'un délai d'intervention qui reste à déterminer.

Aux **Etats-Unis**, le « War Powers Act » de 1973 impose au Président de rendre compte dans les quarante-huit heures au Congrès de tout engagement militaire de longue durée et dispose qu'à moins d'une attaque contre elles, les troupes doivent être retirées dans les soixante jours (avec une prolongation possible de trente jours pour des raisons de sécurité) si la guerre n'est pas déclarée ou si l'utilisation des forces armées n'est pas autorisée par le Congrès. L'intervention militaire en Irak a ainsi fait l'objet d'une résolution du Congrès, adoptée le 11 octobre 2002, autorisant le recours à la force. Des actions plus ponctuelles relèvent de la seule autorité du Président et ne requièrent pas d'autorisation.

Trois principales raisons militent en faveur d'une meilleure implication du Parlement français concernant les opérations extérieures.

Tout d'abord, les opérations extérieures constituent, aujourd'hui, l'une des principales missions des forces armées.

En mai 2008, 11 100 militaires français participent à des interventions militaires à l'étranger.

Ces opérations, au nombre d'une trentaine, sont d'une nature et d'une ampleur très variées.

Il peut s'agir, en effet, d'opérations conduites dans un cadre national, comme l'opération « Licorne » en Côte d'Ivoire ou « Épervier » au Tchad, dans le cadre de l'Union européenne, comme par exemple l'opération « EUFOR » en Bosnie, ou de l'OTAN, comme la « KFOR » au Kosovo, ou bien encore d'opérations sous mandat de l'ONU, comme la participation française à la « MINUSTAH » à Haïti.

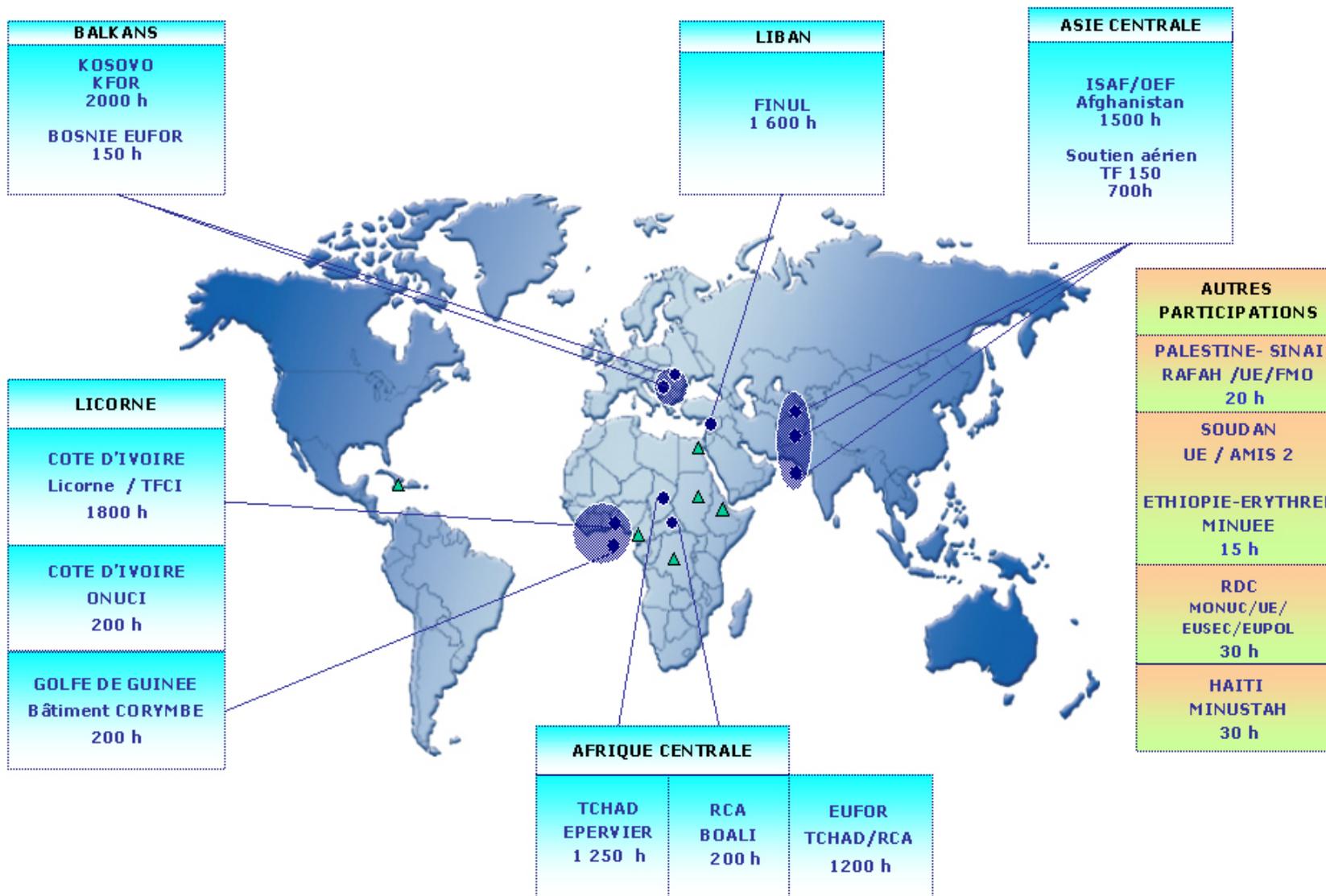
Certaines sont très anciennes, comme la présence militaire française au sein de la « FINUL » au Liban depuis 1978, alors que d'autres sont plus récentes, comme l'opération « EUFOR » au Tchad et en République centrafricaine, qui a été lancée l'année dernière.

Certaines opérations ne comptent que quelques militaires français, comme la mission d'observation au Sinaï, alors que d'autres comportent plusieurs centaines de militaires, voire plus d'un millier d'hommes et de femmes, comme la « KFOR » au Kosovo ou la « FIAS » en Afghanistan.

Enfin, le spectre de ces opérations est très large, allant de missions de combat à des actions d'assistance ou d'observation.

Opérations en cours MAI 2008

Total OPEX: 11 100



Ensuite, le coût des opérations extérieures n'a cessé d'augmenter ces dernières années.

Le coût des opérations extérieures a été de 600 millions d'euros en 2006, 685 millions d'euros en 2007, et cette tendance devrait s'accroître en 2008, notamment en raison du lancement de l'opération EUFOR au Tchad et en République centrafricaine, ainsi que du renforcement du dispositif militaire en Afghanistan.

Surcoûts des OPEX par théâtre d'opérations					
<i>(en millions d'euros)</i>					
Théâtres	2004	2005	2006	2007	2008 estimé
Bosnie Croatie	58,9	33,2	24,2	18,0	11,5
Macédoine Kosovo	146,5	112,9	85,8	84,3	90,8
Côte-d'Ivoire	191,9	191,7	164,2	156,7	136,6
Afghanistan	99,2	89,7	122,3	169,8	288,9
Tchad	76,9	80,3	78,5	96,6	101,5
EU/Tchad/RCA				8,3	170,3
Liban	7,1	6,1	42,5	67,8	65,2
Congo	0,4	0,4	21,8	3,0	0,5
Autres	52,4	39,2	64,0	80,6	62,8
Total général	633,3	553,6	603,3	685,0	928,1

Source : ministère de la défense.

Rappelons que, pour 2008, la loi de finances initiale ne prévoyait que 475 millions d'euros, au titre des opérations extérieures, soit à peine plus de la moitié du montant prévu en exécution. Les opérations extérieures sont ainsi devenues le premier poste du budget de l'Etat en termes de sous-dotations budgétaires, ce qui rend d'autant plus nécessaire, ne serait-ce que pour le respect du principe de sincérité budgétaire, une information du Parlement lorsque ces opérations sont décidées.

Enfin, une meilleure implication du Parlement permettra de renforcer la légitimité des opérations.

L'envoi de troupes à l'étranger est une décision qui peut avoir de graves conséquences pour la vie des personnels engagés, mais aussi pour la sécurité des Français et, plus largement, pour la place et l'influence de la France dans le monde. Il est légitime, dans une démocratie, que le Parlement, en tant que représentant de la Nation, soit informé de ce type d'intervention,

puisse débattre et se prononcer par un vote lorsque cette intervention risque de s'installer dans la durée.

Une plus grande implication des assemblées dans ce domaine permettra également de renforcer le lien Armée-Nation. Très souvent, ces opérations, leurs objectifs et leurs modalités bien qu'abondamment commentés par les médias, sont peu et mal connues du public. Nées de l'après guerre froide, les opérations extérieures sont relativement récentes et elles sont parfois confondues avec l'avatar d'opérations humanitaires.

Depuis la suspension du service national, le risque existe d'une distanciation entre la Nation et son armée, singulièrement sur la question des opérations extérieures. A cet égard, il faut relever que l'adhésion aux opérations extérieures est généralement forte dans l'opinion, mais qu'elle a par exemple chuté brutalement après le décès de neuf militaires français à Bouaké lors de l'opération « Licorne » en Côte d'Ivoire.

L'information du Parlement, la possibilité d'en débattre, puis, le cas échéant, le vote sur la poursuite de l'opération, seront autant d'occasions de rappeler aux citoyens la nature, les objectifs et les enjeux de l'opération, de s'assurer que la représentation nationale, et avec elle la Nation, en a été informée, en a débattu et apporte son soutien à l'intervention de nos forces armées.

b) Le dispositif proposé et les modifications apportées par l'Assemblée nationale

L'article 13 du projet de loi propose de modifier l'article 35 de la Constitution afin de renforcer les pouvoirs du Parlement en matière d'interventions militaires à l'étranger.

Il s'inspire de plusieurs propositions faites par le passé.

Ainsi, le 5 juillet 1991, le Président de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, M. Jean Lecanuet avait déposé une proposition de loi constitutionnelle visant à insérer à l'article 35 de la Constitution, la disposition selon laquelle « *le Parlement est tenu informé de toute intervention des forces militaires françaises, ainsi que sur l'évolution et la conclusion de cet engagement*¹ ».

La commission de la défense et des forces armées de l'Assemblée nationale avait également rendu, le 8 mars 2000, un rapport d'information, présenté par le député M. François Lamy, portant sur le contrôle parlementaire des opérations extérieures².

¹ Proposition de loi constitutionnelle présentée par M. Jean Lecanuet et les membres du groupe de l'Union centriste et rattachés, n° 481 (1990-1991), 16 septembre 1991.

² Rapport d'information n° 2237 sur le contrôle parlementaire des opérations extérieures présenté par M. François Lamy au nom de la commission de la défense et des forces armées de l'Assemblée nationale, 8 mars 2000.

Ce rapport dressait le constat de l'insuffisance des moyens de contrôle du Parlement sur les opérations extérieures et proposait d'y remédier en instaurant une procédure d'information ou d'autorisation, selon la nature des opérations concernées.

En 1993, le comité consultatif pour la révision de la Constitution, présidé par le doyen Georges Vedel, avait proposé dans ses conclusions d'adjoindre à l'article 35 de la Constitution un alinéa disposant que « *toute intervention des forces armées de la France à l'extérieur du territoire de la République fait l'objet d'une déclaration du gouvernement devant le Parlement au plus tard huit jours après son déclenchement. Cette déclaration est suivie d'un débat. Hors session, le Parlement est réuni spécialement à cet effet* ».

Cette procédure n'avait pas été retenue dans le projet de loi constitutionnelle déposé en 1993, le gouvernement de l'époque ayant préféré une information des commissions compétentes et, pour les interventions le justifiant, une déclaration du gouvernement avec débat.

Le comité constitutionnel présidé par M. Edouard Balladur s'est à nouveau penché sur cette question.

Il a estimé que « *entre l'idée du « domaine réservé », dont les expériences de « cohabitation » ont montré qu'il était moins clairement délimité qu'on ne l'avait dit, et les dispositions de l'article 35 de la Constitution aux termes desquelles « la déclaration de guerre est autorisée par le Parlement », assez datées dans la mesure où l'engagement de troupes se fait aujourd'hui sans déclaration de guerre, les assemblées assistent, sans être appelées à donner leur sentiment autrement que par le biais de la discussion budgétaires ou de débats très généraux, au déroulement d'opérations militaires qui engagent la réputation de notre pays et, parfois, son avenir. Plusieurs rapports ont appelé l'attention sur la nécessité de renforcer la place et le rôle du Parlement à cet égard* ».

Il a en conséquence proposé de compléter l'article 35 de la Constitution par un alinéa ainsi rédigé : « *le Gouvernement informe le Parlement de toute intervention des forces armées à l'extérieur du territoire de la République. Lorsque la durée d'une intervention excède trois mois, sa prolongation est autorisée par la loi* ».

Largement inspiré des travaux du comité constitutionnel, l'article 13 du projet de loi prévoyait, dans sa version initiale, de compléter l'article 35 de la Constitution par trois alinéas ainsi rédigés :

« *Le Gouvernement informe le Parlement des interventions des forces armées à l'étranger dans les délais les plus brefs. Cette information peut donner lieu à un débat qui n'est suivi d'aucun vote.*

Lorsque la durée de l'intervention excède six mois, le Gouvernement soumet sa prolongation à l'autorisation du Parlement. En cas de refus du

Sénat, le Gouvernement peut demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement sur la prolongation de l'intervention.

Si le Parlement n'est pas en session à l'expiration du délai de six mois, il se prononce à l'ouverture de la session suivante. »

Le dispositif proposé par le projet de loi est donc un mécanisme « à double détente » :

- dès l'engagement d'une intervention des forces armées à l'étranger, le Parlement devra être informé par le Gouvernement et il pourra éventuellement débattre de cette intervention, sans toutefois pouvoir se prononcer par un vote ;

- au-delà d'une certaine durée, la prolongation d'une intervention sera soumise à un vote d'autorisation du Parlement.

L'Assemblée nationale a apporté deux modifications importantes à cet article.

D'une part, concernant les modalités de l'information du Parlement, elle a précisé que l'information du Parlement devait avoir lieu dans un délai de trois jours et qu'elle doit mentionner « *les objectifs poursuivis* ».

D'autre part, s'agissant de la procédure d'autorisation parlementaire, elle a ramené le délai au terme duquel la poursuite d'une intervention de l'armée française à l'étranger est soumise à l'autorisation du Parlement de six à quatre mois.

c) La position de votre Commission : conforter le contrôle parlementaire sur les interventions militaires à l'étranger

Le dispositif proposé constitue une profonde réforme et conduira à un renforcement sensible du contrôle du Parlement sur les opérations extérieures.

Il s'agit d'un dispositif qui préserve l'équilibre entre la nécessité d'associer le Parlement et celle de ne pas empiéter sur les prérogatives de l'exécutif dans le souci de ne pas nuire à l'efficacité des interventions militaires.

Plusieurs interrogations demeurent cependant :

- quelles seront les opérations concernées ?
- comment se fera l'information du Parlement et à partir de quel moment pourra-t-on considérer qu'une intervention a été engagée ?
- de quelle manière et à quel moment le Parlement sera-t-il appelé à se prononcer par un vote sur la prolongation de l'intervention ?
- qu'en sera-t-il des opérations en cours et ne faut-il pas prévoir un réexamen régulier des opérations ayant fait l'objet d'une autorisation ?

(1) Les interventions concernées

Concernant, tout d'abord, le champ d'application, le texte du projet de loi retient l'expression d' « intervention des forces armées à l'étranger ».

La notion d' « interventions des forces armées » est ainsi préférée à celle d' « opérations extérieures ».

Les « opérations extérieures » ou OPEX s'apparentent à des engagements occasionnels ou temporaires qui nécessitent la projection d'hommes en dehors du territoire national, sur un théâtre de crise, et qui ont pour objectif de contribuer à sa gestion. Il peut s'agir d'opérations dans le cadre national, multinational (comme l'OTAN ou l'Union européenne) ou international (l'ONU). L'engagement peut revêtir la forme de missions de combat, de maintien ou de rétablissement de la paix, de sauvegarde des intérêts nationaux, mais aussi de missions humanitaires, de missions de police, d'actions civilo-militaires et d'actions d'assistance militaire.

Le statut juridique de ces « opérations extérieures » n'est pas expressément défini, si ce n'est pas une circulaire du ministre de la défense en date du 25 mai 1984. C'est l'Etat-major des armées qui propose au ministre de la défense de qualifier comme telle une opération extérieure. Cette qualification est ensuite décidée par voie réglementaire en précisant la zone géographique concernée ainsi que la période considérée.

Cette qualification a des effets importants, en particulier en matière indemnitaire, budgétaire, sociale et sur le plan pénal. Ainsi, elle met en œuvre la procédure de couverture indemnitaire des personnels engagés dans des opérations extérieures, en application de l'article L 4123-4 du code de la défense. En matière budgétaire, elle provoque également l'évaluation de ces dépenses supplémentaires (correspondant aux surcoûts). Elle a également des implications dans le domaine social, comme par exemple concernant l'attribution de la carte du combattant. Enfin, sur le plan pénal, elle entraîne la protection juridique du militaire pour l'usage de la force armée, en application de l'article L 4123-12-2 du code de la défense.

Il convient toutefois de relever le caractère exclusivement interne au ministère de la défense de la qualification d'« opérations extérieures ».

Ainsi, l'expression d'« interventions des forces armées » retenue par le projet de loi ne rend pas l'information du Parlement dépendante de la qualification juridique d'une opération.

Le projet de loi retient également le terme « à l'étranger », de préférence à l'expression « à l'extérieur du territoire de la République », qui avait été proposée par le comité constitutionnel. Le terme « à l'étranger » est plus restrictif, car il exclut les interventions menées dans les eaux et l'espace aérien internationaux. Les déplacements des bâtiments de la marine nationale dans les eaux internationales ou ceux des aéronefs dans l'espace aérien international seraient ainsi exclus du champ de l'obligation d'information.

Si l'expression d' « *intervention des forces armées à l'étranger* » paraît suffisamment large, il paraît cependant nécessaire de définir certains critères permettant de distinguer parmi les interventions celles qui doivent donner lieu à l'information du Parlement et les autres.

Ainsi, la notion d' « *intervention des forces armées à l'étranger* » devrait exclure les officiers français affectés dans les états-majors internationaux ainsi que les forces habituellement stationnées ou pré positionnées à l'étranger qui ne participent pas à une opération.

De même, la participation de l'armée française à des exercices, par exemple dans le cadre de l'OTAN, ne devrait pas non plus être concernée.

En revanche, les opérations à caractère humanitaire ou l'évacuation de ressortissants pourraient être incluses dans cette définition.

L'intervention du ministre de la défense, M. Hervé Morin, lors du débat à l'Assemblée nationale, sur l'article 13 du projet de loi constitutionnelle, le 27 mai dernier, apporte à cet égard certaines précisions utiles :

*« **Qu'entend-on par « intervention des forces armées à l'étranger » ? Il est important de définir cette notion afin de ne saturer ni le dispositif ni les procédures, tout en respectant la volonté des constituants. Le souhait du Gouvernement, qui a été confirmé devant le Conseil d'État, est de concentrer le contrôle sur l'envoi des militaires en corps constitués à des fins opérationnelles. Cette définition exclut donc les échanges de militaires, notamment dans les états-majors internationaux ; les exercices que nous effectuons régulièrement à l'étranger, notamment dans les pays du Golfe ; les opérations confidentielles des services de renseignement ou menées par les forces spéciales dans des cas particuliers – par exemple, l'opération que nous avons menée récemment en Mauritanie pour appréhender les auteurs de crimes commis contre des touristes français ; (...) les troupes prépositionnées en vertu d'accords de défense ; les opérations humanitaires n'ayant pas de but opérationnel ; les opérations spéciales nécessitant une grande discrétion, à la fois sur leurs objectifs et leur mode d'action** »*

« Les termes « intervention à l'étranger » ont également pour conséquence d'exclure les déplacements de nos aéronefs dans les espaces internationaux, ceux des bâtiments de la marine nationale en patrouille de haute mer, ainsi que les escales de ces bâtiments dans les ports étrangers. »

Il a ajouté :

« Dans le périmètre ainsi précisé, on dénombre une trentaine d'opérations conduites actuellement dans différents cadres – national ou au titre de l'ONU, de l'Union européenne ou de l'OTAN. Certaines ne concernent que quelques militaires. Je pense à l'opération que nous menons depuis 1981 pour l'application du traité de paix israélo-égyptien dans le Sinaï. Il faudra donc adapter les procédures, notamment l'autorisation en séance publique, à l'importance des opérations afin de ne pas charger l'ordre

du jour inutilement. À mon sens, la notion d'intervention à l'étranger devra comprendre un critère quantitatif – le nombre d'hommes envoyés – mais aussi un critère politique. Une opération peut en effet ne concerner que peu d'hommes mais avoir une résonance internationale ou sur notre politique étrangère importante ».

Votre rapporteur partage le point de vue exprimé par le ministre de la défense sur la difficulté de définir précisément les opérations devant donner lieu à une information du Parlement et sur la nécessité de combiner un critère quantitatif et un critère politique.

Aux yeux de votre rapporteur, il est important toutefois que le champ des interventions concernées par l'obligation d'information ne soit pas laissé à la seule appréciation du ministère de la défense, mais que le Parlement soit associé à cette réflexion. Ce sujet devrait faire l'objet d'une discussion approfondie entre les commissions compétentes des deux assemblées et le ministère de la défense.

(2) Les modalités de l'information du Parlement

En prévoyant que l'information du Parlement est postérieure à l'engagement, mais qu'elle devra intervenir *« sitôt l'intervention engagée »*, pour reprendre les termes utilisés dans l'exposé des motifs, le projet de loi vise à concilier la nécessaire souplesse permettant à l'exécutif de réagir avec toute la rapidité requise à des circonstances exceptionnelles, telles que l'évacuation de ressortissants menacés dans un pays en crise, avec le droit d'information du Parlement.

Le système de l'autorisation préalable du Parlement sur l'engagement d'une intervention militaire à l'étranger, à l'image du modèle allemand, est donc écarté.

Le texte initial du projet de loi prévoyait que le Gouvernement devait informer le Parlement des interventions des forces armées à l'étranger *« dans les délais les plus brefs »*.

Estimant cette rédaction imprécise, l'Assemblée nationale l'a remplacée par un délai de trois jours.

On peut toutefois relever que le texte ne précise pas le point de départ de l'intervention. Est-ce la date de la décision prise par le pouvoir politique d'intervenir militairement sur un théâtre d'opérations ou bien le jour à partir duquel les troupes sont réellement déployées sur le terrain ?

Compte tenu de l'important décalage temporel souvent constaté entre la date de la décision politique et l'engagement effectif de nos forces, par exemple lors de l'opération EUFOR au Tchad et en République centrafricaine, cette question n'est pas sans importance.

Or, il est souvent difficile de définir précisément le point de départ d'une intervention, compte tenu de la complexité de la chaîne de décision.

Faut-il, par exemple, prendre pour point de départ, la résolution du Conseil de sécurité des Nations unies, la décision prise au sein de l'OTAN ou de l'Union européenne, la date de la décision prise par le Président de la République en conseil de défense, l'annonce publique de cette décision, l'envoi d'unités de reconnaissance ou bien encore l'envoi de corps constitués ?

Pour votre rapporteur, il paraît souhaitable de préciser le point de départ du délai de trois jours, tout en laissant une certaine souplesse au gouvernement.

Le texte du projet de loi ne précise pas non plus les modalités de l'information du Parlement. Il appartiendra au gouvernement, qui seul dispose des informations nécessaires, d'apprécier selon les circonstances, quelles sont les modalités d'information les plus adaptées.

En fonction de la nature de l'opération, de son cadre juridique et de son ampleur, l'exécutif pourra choisir d'informer les présidents des deux chambres, les présidents ou l'ensemble des commissions compétentes des deux assemblées ou d'effectuer une déclaration plus solennelle.

La souplesse de ce dispositif permet ainsi d'assurer une information permanente au Parlement, y compris hors session, sans exiger la réunion d'une session extraordinaire, dès lors que l'information du Parlement n'est pas limitée aux opérations les plus importantes.

En laissant le soin au gouvernement d'adapter les modalités de l'information au contexte de l'intervention, le dispositif proposé permet également de concilier la publicité de l'information, le Parlement étant, par nature, un lieu de débat public, et la confidentialité de certaines informations entourant les opérations, qui pourraient mettre en danger la sécurité des personnels engagés.

La commission des Lois de l'Assemblée nationale avait adopté un amendement visant à inclure dans le nouvel article 35 de la Constitution la phrase selon laquelle l'information du Parlement doit préciser « *les objectifs poursuivis et les effectifs engagés* ».

Si la mention des « objectifs poursuivis » n'a pas soulevé de difficultés, la mention des « effectifs engagés » a, en revanche, suscité des oppositions, tant de la part de députés, que du gouvernement.

Comme l'a déclaré le ministre de la défense, lors du débat à l'Assemblée nationale : « *Nous pensons également que la représentation nationale doit être informée des objectifs poursuivis. Cela paraît aller de soi : informer le Parlement sans indiquer les objectifs n'aurait aucun sens. (...) Quant à la mention des effectifs, le président de la commission de la défense, Guy Teissier, a été très clair. Divulguer des informations trop précises sur les moyens engagés ferait courir deux risques majeurs : faire échouer l'opération et mettre nos forces en danger. (...) Les premiers parachutistes du 2e REP qui sont intervenus à Kolwezi étaient une petite centaine. En face, ils avaient probablement au moins un millier de combattants. Or ceux-ci ne sont pas*

intervenues parce qu'ils ne connaissaient pas exactement l'état des forces françaises qui avaient été déployées sur le théâtre d'opérations. (...) En donnant des informations trop précises sur les forces de soutien – régiments de mêlée, infanterie – et les moyens de soutien – avions de combat, artillerie, blindés – nous risquons, je le répète, de mettre nos forces en danger. (...) Pour assurer la sécurité et le succès des opérations, mieux vaut ne pas divulguer trop de détails ».

Finalement la mention des « effectifs engagés » n'a pas été ajoutée et l'on peut s'en féliciter.

Le projet de loi précise que l'information transmise au Parlement peut donner lieu à un débat qui n'est suivi d'aucun vote.

On rappellera que, d'ores et déjà, un débat peut être organisé à la demande du gouvernement après une déclaration. Cette faculté a été utilisée à plusieurs reprises par le passé à propos des interventions militaires. Son inscription dans la Constitution permettra au gouvernement, mais aussi au Parlement, de recourir à cette faculté.

En effet, la décision d'organiser ce débat obéira aux nouvelles règles de fixation de l'ordre du jour prévues à l'article 22 du projet de loi. L'inscription à l'ordre du jour de ce débat pourra donc être décidée en conférence des présidents, soit à l'initiative du Gouvernement, qui disposera encore de deux semaines de séance sur quatre réservées par priorité à ses projets, soit à l'initiative de la majorité, qui disposera de l'autre moitié du temps de séance, soit à l'initiative des groupes parlementaires de l'opposition à laquelle une journée de séance par mois est réservée.

En revanche, la possibilité d'organiser un vote à ce stade est écartée.

Toutefois, le Gouvernement pourra, de sa propre initiative ou à la demande d'un groupe politique, faire une déclaration thématique suivie d'un débat, et éventuellement d'un vote, dans le cadre du nouvel article 50-1 de la Constitution introduit par l'Assemblée nationale, sans que ce vote n'engage sa responsabilité.

(3) Le vote du Parlement sur la prolongation des interventions

Le projet de loi prévoit que le Gouvernement soumet à l'autorisation du Parlement la prolongation d'une intervention lorsque la durée de celle-ci excède quatre mois.

Dans sa version initiale, le Gouvernement avait retenu un délai de six mois mais l'Assemblée nationale a ramené ce délai à quatre mois.

Le comité constitutionnel avait, pour sa part, proposé un délai de trois mois.

Votre rapporteur se félicite du raccourcissement de ce délai de six à quatre mois.

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

Là encore le point de départ du délai de quatre mois n'est pas précisé mais, lors de son intervention devant l'Assemblée nationale, le ministre de la défense a laissé entendre que, d'après lui, ce délai devrait débiter à compter de l'envoi des corps constitués.

Il s'agit d'une demande d'autorisation qui engage le Gouvernement et non d'une simple consultation. En cas de refus de l'autorisation, les armées devraient toutefois disposer d'un délai pour organiser leur retrait dans les meilleures conditions possibles.

Les modalités du vote seront fixées par les règlements des assemblées.

L'inscription à l'ordre du jour des demandes d'autorisation seraient inscrites par priorité, selon la nouvelle rédaction de l'article 48 de la Constitution prévue par l'article 22 du projet de loi constitutionnelle.

Il est également prévu que, dans le cas où le Parlement ne serait pas en session à l'expiration du délai de quatre mois, le vote d'autorisation ait lieu à l'ouverture de la session suivante. Cette disposition permet la réunion éventuelle du Parlement en session extraordinaire puisque la nature de la « session suivante » n'est pas précisée.

L'article du projet de loi dispose que *« en cas de refus du Sénat, le Gouvernement peut demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement sur la prolongation de l'intervention ».*

Estimant que la formulation proposée n'est pas la plus heureuse, votre rapporteur vous propose d'adopter un amendement rédactionnel visant à prévoir que l'autorisation parlementaire est donnée en vertu d'une loi.

Toutefois, contrairement à la procédure législative ordinaire, le droit d'amendement ne devrait pas avoir vocation à s'appliquer.

Comme le précise l'exposé des motifs du projet de loi : l'acte d'autorisation *« ne saurait s'accompagner d'aucune condition concernant les modalités opérationnelles d'engagement des troupes ».*

Le Parlement autorisera ou non la prolongation, mais il ne pourra pas la soumettre à des conditions, tenant par exemple aux objectifs assignés, à l'ampleur des effectifs engagés ou encore à la durée de l'intervention.

En ce qui concerne les opérations extérieures menées actuellement, le Secrétaire d'Etat aux relations avec le Parlement a précisé, lors de son audition devant la commission des Lois de l'Assemblée nationale, que le Parlement serait appelé à se prononcer sur les interventions ayant débuté depuis plus de quatre mois à la date de promulgation de la loi constitutionnelle.

Enfin, la rédaction actuelle ne fixe aucun terme à la prolongation autorisée par le Parlement. Or, certaines interventions se prolongent durant plusieurs années (comme par exemple l'opération EUFOR en Bosnie qui a débuté à l'été 1992) ou connaissent des évolutions importantes (comme par exemple l'opération de la FINUL au Liban qui a débuté en 1978, mais qui a été renforcée à l'été 2006).

Le Président de la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, M. Axel Poniatowski, avait déposé un amendement visant à instituer un renouvellement annuel de l'autorisation. Chaque année, un seul débat sur l'ensemble des interventions ayant fait l'objet d'une autorisation serait organisé dans chaque assemblée. Ce débat serait suivi d'un vote séparé sur chaque intervention militaire à l'étranger afin d'en autoriser la prolongation. Cet amendement a toutefois fait l'objet d'un avis négatif du Gouvernement et n'a pas été retenu par l'Assemblée nationale.

Il convient cependant de mentionner que le ministre de la défense a précisé dans son intervention que : « *si la nature des opérations ou le contexte géostratégique change, rien n'interdit que le Parlement débattenne à nouveau* ».

Ce débat pourrait notamment être organisé dans le cadre des questions orales avec débat prévues par le règlement des assemblées ou des débats thématiques prévus par le nouvel article 50-1 de la Constitution introduit par l'Assemblée nationale.

Votre rapporteur considère que, sans relever du texte constitutionnel, cette question mériterait une réflexion entre le Parlement et le ministère de la défense, afin de prévoir, par exemple, un point de situation régulier du ministre de la défense ou du chef d'état-major des armées sur les opérations en cours, devant les commissions compétentes des deux assemblées ou un débat en séance publique. De même, il semblerait utile de dresser un bilan final lorsqu'une opération est achevée.

C. UNE QUESTION CONTROVERSÉE : LA PROCÉDURE D'AUTORISATION DE RATIFICATION DES TRAITÉS D'ADHÉSION À L'UNION EUROPÉENNE

1. Le cadre actuel : l'obligation de procéder à un référendum pour toute nouvelle adhésion à l'Union européenne

Jusqu'à la révision constitutionnelle du 1^{er} mars 2005, la Constitution ne faisait pas de distinction entre les traités d'adhésion à l'Union européenne et les autres traités ou accords internationaux.

La quasi-totalité des traités d'adhésion ont fait l'objet d'une autorisation parlementaire de ratification sur le fondement de l'article 53 de la Constitution.

Le peuple français a toutefois été appelé à se prononcer par référendum en 1972 sur l'adhésion du Royaume-Uni, de l'Irlande, du Danemark et de la Norvège (ce dernier pays ayant par la suite refusé par référendum d'adhérer) à la Communauté européenne.

L'article 11 de la Constitution autorise, en effet, le Président de la République, à soumettre à référendum « *tout projet de loi tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions* ».

A l'occasion de la révision constitutionnelle du 1^{er} mars 2005 préalable à la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe, un nouvel article 88-5 a été introduit dans la Constitution.

Cet article supprime la liberté laissée au Président de la République de choisir entre la voie parlementaire et la voie référendaire pour la ratification des futurs traités d'adhésion à l'Union européenne¹.

En effet, il rend obligatoire l'organisation d'un référendum pour toute nouvelle adhésion à l'Union européenne.

Adoptée dans le contexte de la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe, cette disposition visait surtout à éviter que le débat sur l'éventuelle adhésion de la Turquie n'interfère avec le référendum sur la Constitution européenne.

¹ A l'exception toutefois des adhésions faisant suite à une conférence intergouvernementale dont la convocation a été décidée par le Conseil européen avant le 1^{er} juillet 2004. La Roumanie et la Bulgarie ayant adhéré au 1^{er} janvier 2007, seule la Croatie est désormais concernée par cette clause.

2. La nouvelle procédure envisagée par le projet de loi et les modifications apportées par l'Assemblée nationale

Depuis la révision constitutionnelle du 1^{er} mars 2005, toute nouvelle adhésion à l'Union européenne, à l'exception de celle de la Croatie, doit obligatoirement faire l'objet, dans notre pays, d'un référendum.

Or, tout le monde s'accorde à reconnaître aujourd'hui qu'il ne paraît pas indispensable de consulter les Français par référendum sur l'adhésion de pays tels que la Norvège ou la Suisse, dont l'adhésion n'est pas de nature à susciter un véritable débat dans l'opinion publique.

En outre, dans l'hypothèse d'une adhésion échelonnée des pays des Balkans occidentaux, ce dispositif aurait pour effet une succession de référendums, sur des pays tels que le Monténégro ou la Macédoine, pour lesquels on ne peut écarter le risque d'un faible taux de participation.

« Constatant que tout élargissement supplémentaire de l'Union européenne ne manquerait pas, par lui-même, d'avoir des conséquences, directes ou indirectes, sur le fonctionnement des institutions » le comité constitutionnel a estimé que *« ces dispositions circonstancielles n'ont pas paru au comité pouvoir être maintenues en l'état dans le texte de la Constitution »*.

Reprenant la proposition formulée par le comité constitutionnel, le projet de loi constitutionnelle prévoyait donc de revoir le mécanisme introduit en 2005, sans pour autant revenir à la situation antérieure.

En effet, l'article 33 du projet de loi proposait, dans sa version initiale, de modifier l'article 88-5 de la Constitution, afin de prévoir un nouveau mécanisme d'approbation des projets de loi autorisant la ratification des traités d'adhésion, qui serait inspiré de l'article 89 de la Constitution relatif à sa révision.

D'après ce mécanisme, tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité d'adhésion devrait être adopté en termes identiques par les deux assemblées avant d'être soumis, sur décision du Président de la République, soit au référendum, soit au Congrès du Parlement.

Dans ce dernier cas, il devrait être adopté à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés, comme pour une révision constitutionnelle.

Le recours au référendum resterait donc la procédure de droit commun pour l'adoption du projet de loi de ratification d'un traité d'adhésion mais, comme c'était le cas avant la révision constitutionnelle du 1^{er} mars 2005, le Président de la République aurait la faculté d'en décider autrement.

Mais, à la différence de la situation prévalant avant la révision constitutionnelle du 1^{er} mars 2005, la procédure d'autorisation de ratification

des projets de loi d'adhésion serait plus contraignante que celle applicable aux autres traités ou accords internationaux.

En effet, comme le souligne le comité constitutionnel « *la procédure du Congrès, avec une majorité requise des trois cinquièmes, apporte des garanties très fortes sur le sérieux et le caractère approfondi du débat qui précéderait cette éventuelle ratification* ».

Néanmoins, la modification de l'article 88-5 a suscité de vives critiques à l'Assemblée nationale au motif qu'elle ne rendra plus obligatoire l'organisation d'un référendum dans le cas d'une éventuelle adhésion de la Turquie à l'Union européenne.

A l'initiative du Président de la commission des Lois et rapporteur du projet de loi constitutionnelle, M. Jean-Luc Warsmann, l'Assemblée nationale a adopté un amendement prévoyant de revenir à la procédure de droit commun applicable à la ratification des traités et accords internationaux pour les futures adhésions à l'Union européenne, tout en prévoyant l'obligation de procéder à un référendum pour l'adhésion d'un État dont la population représenterait plus de 5 % de celle de l'Union européenne.

Étant donné que l'Union européenne compte aujourd'hui près de 495 millions d'habitants, tout État dont la population est supérieure à 25 millions d'habitants serait donc concerné.

3. La position de votre commission : revenir au texte initial du projet de loi

Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale n'est pas satisfaisant pour **quatre raisons**.

Tout d'abord, la rédaction retenue, qui réserve un traitement particulier à la Turquie sans toutefois la nommer, est susceptible de porter un grave préjudice aux relations diplomatiques entre la France et ce pays ami et allié.

L'essence même des dispositions de nature constitutionnelle est de poser des principes à caractères généraux.

Or, telle qu'elle est rédigée, il est évident que cette disposition est directement dirigée à l'encontre d'un seul pays, la Turquie.

En effet, parmi tous les pays candidats ou dont la vocation à adhérer à l'Union a été reconnue, seule la Turquie, avec une population de l'ordre de 70 millions d'habitants, répond au critère fixé.

En Europe, c'est d'ailleurs le seul Etat non membre de l'Union européenne, avec l'Ukraine, dont la population est de 46 millions d'habitants mais dont la vocation à l'adhésion n'a pas été reconnue par l'Union européenne, et la Russie, qui compte plus de 140 millions d'habitants, mais

qui a toujours affirmé qu'elle n'était pas candidate à l'adhésion, à avoir une population supérieure à 5 % de celle de l'Union européenne.

Ainsi, le critère de 5 % de la population, même s'il ne vise pas expressément la Turquie, est en fait dirigé directement à l'encontre de cet Etat.

La Turquie est un partenaire traditionnel de la France, membre du Conseil de l'Europe et de l'OTAN.

Ce pays occupe une place géostratégique centrale, notamment en matière hydrologique et pour l'acheminement des ressources énergétiques en provenance de la Mer Caspienne.

Il joue un rôle important pour la stabilité et la paix au Moyen-Orient, il entretient de bonnes relations à la fois avec Israël et les pays arabes, et il exerce une grande influence en Irak, au Caucase et en Asie centrale.

Enfin, il ne faut pas négliger l'importance des relations économiques et culturelles entre nos deux pays.

Inscrire dans la Constitution, c'est-à-dire dans la plus haute norme juridique, une disposition allant directement à l'encontre d'un pays ami et allié c'est à l'évidence porter un grave préjudice aux relations avec ce pays.

Les autorités et l'opinion publique de ce pays ne manqueraient pas d'être extrêmement sensibles à l'adoption d'une disposition qui serait perçue comme discriminatoire à leur endroit.

Quelle serait notre réaction si l'un de nos partenaires inscrivait dans sa Constitution une disposition spécialement dirigée à l'encontre de notre pays ?

Au moment où la France va assurer la présidence de l'Union européenne et où elle a fait du projet d'une « Union pour la Méditerranée » l'une de ses priorités, l'inscription d'une telle disposition dans notre Constitution serait un mauvais signal adressé à la fois la Turquie, mais aussi à nos partenaires européens et, plus largement, à l'ensemble des pays du pourtour méditerranéen.

Ensuite, cette disposition paraît aujourd'hui anachronique.

Depuis le 3 octobre 2005, des négociations d'adhésion ont été engagées entre l'Union européenne et la Turquie.

Rappelons que la décision d'ouvrir ces négociations a été prise par le Conseil des ministres à l'unanimité et que la France a accepté cette décision.

Ces discussions sont conduites sur la base d'un « *cadre de négociations* », qui précise que « *ces négociations sont un processus ouvert dont l'issue ne peut être garantie à l'avance* » et que « *Tout en prenant parfaitement en compte l'ensemble des critères de Copenhague, y compris la capacité d'assimilation de l'Union, si la Turquie n'est pas en mesure d'assurer intégralement toutes les obligations liées à la qualité de membre, il*

convient de veiller à ce qu'elle soit pleinement ancrée dans les structures européennes par le lien le plus fort possible ».

Ainsi, nul ne peut prétendre connaître à l'avance l'issue des négociations, qui pourraient déboucher sur une éventuelle demande d'adhésion à l'Union, mais aussi sur un « partenariat privilégié », hypothèse dont on ne peut exclure qu'elle soit en fin de compte préférée par la Turquie, étant donné les importants transferts de souveraineté qu'impliquerait l'adhésion à l'Union européenne.

Depuis octobre 2005, les négociations avancent lentement. Sur 35 chapitres, seuls 6 ont été ouverts et un seul provisoirement clos (le chapitre « science et recherche »). Par ailleurs, huit chapitres ont été « gelés » depuis décembre 2006 en raison du refus de la Turquie de respecter ses engagements au titre du Protocole d'Ankara, qui étend l'Union douanière aux nouveaux Etats membres, et notamment à la République de Chypre. Ces négociations devraient se poursuivre sous présidence française de l'Union européenne, la France s'étant engagée à avoir, sous sa présidence, « *une position impartiale, équitable et équilibrée* » à l'égard de la Turquie.

LE POINT SUR LES NÉGOCIATIONS D'ADHÉSION AVEC LA TURQUIE

Dès 1959, la Turquie avait présenté une demande d'association à la Communauté économique européenne.

L'accord d'association, signé en 1963, inclut la perspective d'une adhésion de la Turquie à la Communauté économique européenne. En outre, la Turquie est le seul pays tiers ayant réalisé une Union douanière avec l'Union européenne.

En 1987, la Turquie a présenté officiellement sa candidature à l'adhésion et, en 1999, le Conseil européen d'Helsinki a reconnu que « *la Turquie est un pays candidat qui a vocation à rejoindre l'Union sur la base des mêmes critères que ceux qui s'appliquent aux autres pays candidats* ».

Les négociations d'adhésion ont été ouvertes le 3 octobre 2005. Ces discussions sont conduites sur la base d'un « cadre de négociations » qui précise que « *ces négociations sont un processus ouvert dont l'issue ne peut être garantie à l'avance. Tout en prenant parfaitement en compte l'ensemble des critères de Copenhague, y compris la capacité d'assimilation de l'Union, si la Turquie n'est pas en mesure d'assurer intégralement toutes les obligations liées à la qualité de membre, il convient de veiller à ce qu'elle soit pleinement ancrée dans les structures européennes par le lien le plus fort possible* ».

Depuis octobre 2005, sur 35 chapitres, seuls 6 ont été ouverts et un seul provisoirement clos (le chapitre « science et recherche »). Par ailleurs, huit chapitres ont été « gelés » depuis décembre 2006 en raison du refus de la Turquie de respecter ses engagements au titre du Protocole d'Ankara, qui étend l'Union douanière aux nouveaux Etats membres, et notamment à la République de Chypre.

Ces négociations sont entièrement régies par le principe de l'unanimité, ce qui veut dire que tout Etat peut, à tout moment, bloquer le processus. L'ouverture et la fermeture de chaque chapitre est ainsi défini à l'unanimité.

Enfin, le traité d'adhésion doit être approuvé à l'unanimité par les gouvernements des Etats membres, être approuvé par le Parlement européen et ratifié par tous les Etats membres.

Ainsi, l'éventuelle adhésion de la Turquie à l'Union européenne est une question qui se posera au mieux dans une dizaine d'années.

Or, personne ne peut dire aujourd'hui à quoi ressemblera la Turquie dans dix ou vingt ans, de même que personne ne peut savoir quel visage aura l'Union européenne à l'horizon d'une quinzaine d'années, notamment après l'adhésion des pays des Balkans occidentaux.

En outre, le Traité de Lisbonne a précisé, à l'article 49 du traité sur l'Union européenne, que « *les critères d'éligibilité approuvés par le Conseil européen sont pris en compte* » pour l'adhésion de nouveaux États membres à l'Union. Ces critères dits de « Copenhague », définis lors du Conseil européen de juin 1993, incluent le respect de la démocratie, de l'État de droit, et des droits des minorités, une économie de marché viable, la capacité de reprendre l'acquis communautaire, mais aussi « *la capacité de l'Union à assimiler de nouveaux membres tout en maintenant l'élan de l'intégration européenne* ».

Ainsi, l'adhésion de la Turquie n'est pas seulement liée au respect par elle des critères d'adhésion, mais aussi à la capacité d'absorption de l'Union européenne.

La question soulevée par le projet de loi constitutionnelle n'est pas de se prononcer aujourd'hui pour ou contre l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne.

La vraie question est de savoir si nous maintenons dans la Constitution l'obligation de procéder à un référendum pour toute nouvelle adhésion à l'Union européenne ou bien si l'on restaure la liberté laissée au Président de la République de choisir entre la voie référendaire et la voie du Congrès pour les futures adhésions à l'Union européenne.

Par ailleurs, cette disposition est inutile.

Avec le dispositif proposé par le comité constitutionnel présidé par M. Édouard Balladur et qui figurait dans le texte initial du projet de loi, le Président de la République conserverait la faculté de consulter les Français par référendum sur toute nouvelle adhésion à l'Union européenne.

Or, il paraît difficilement envisageable que, sur un sujet de cette importance, et qui suscite un large débat au sein de l'opinion publique, le Président de la République renonce à consulter les Français par référendum. Il paraît d'ailleurs évident que les candidats à la Présidence de la République seront amenés à indiquer clairement leur position à cet égard lors des futures campagnes présidentielles.

En outre, l'Assemblée nationale a adopté un amendement au projet de loi constitutionnelle visant à introduire une sorte de référendum d'initiative populaire (nouvel article 3 *bis*). Celui-ci prévoit qu'un référendum peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement soutenus par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales.

Ainsi, même si le Président de la République se montre réticent à consulter les Français sur ce sujet, ceux-ci disposeront d'un moyen de pression important pour demander l'organisation d'un référendum.

Enfin, le dispositif proposé par l'Assemblée nationale porte atteinte à la fois aux prérogatives du Parlement et à celles du Président de la République.

Alors que le principal objectif de la révision constitutionnelle vise précisément à revaloriser le rôle du Parlement, le dispositif proposé revient à reconnaître une sorte de supériorité de la voie référendaire sur la voie parlementaire, en contradiction avec l'article 3 de la Constitution qui dispose que « *la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum* ».

Surtout, elle aboutirait à diminuer les prérogatives du Président de la République, élu au suffrage universel direct, en restreignant la liberté offerte au Chef de l'Etat de choisir entre la voie référendaire et la voie parlementaire.

Pour ces raisons, votre rapporteur n'est pas favorable à la rédaction proposée par l'Assemblée nationale et vous propose un amendement visant à rétablir le texte initial du projet de loi constitutionnelle, tel qu'il avait été proposé par le comité constitutionnel.

Avec un tel système, le Président de la République aura toujours la faculté de recourir à la voie référendaire et, s'il souhaite procéder par la voie du Congrès, il faudra alors que cette adhésion suscite un très large consensus au sein des forces politiques pour réunir la majorité des trois cinquièmes nécessaire à son adoption.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a procédé à l'examen de ce projet de loi lors de sa séance du 11 juin 2008.

A l'issue de la présentation de M. Josselin de Rohan, rapporteur pour avis, un débat s'est engagé au sein de la commission.

M. Hubert Haenel a souligné la différence de nature et de portée entre les résolutions adoptées sur le fondement de l'article 12, qui n'emportent aucune conséquence juridique, et les résolutions adoptées sur le fondement des articles 88-4 et 88-5 qui prennent position sur des projets d'actes des institutions européennes.

Il a déclaré partager l'analyse du rapporteur pour avis sur la procédure de ratification des traités d'adhésion, qualifiant le dispositif adopté à l'Assemblée nationale de « bricolage » de la loi fondamentale.

Il a souligné les effets désastreux de la position française, notamment au niveau économique. Il a considéré qu'il ne fallait pas faire du débat constitutionnel un débat sur l'adhésion de la Turquie.

Evoquant l'évolution de l'appellation de la délégation pour l'Union européenne, il s'est félicité de la reconnaissance, dans le titre XV de la Constitution, d'une instance chargée des affaires européennes et jouant un rôle d'alerte pour les assemblées et leurs commissions permanentes. Il a indiqué qu'il avait été satisfait par les propositions formulées au Gouvernement par le comité Balladur. Il a souligné que le changement d'appellation de commission en « comité » ne devait pas se traduire par un retour en arrière et un amoindrissement de la place et du rôle de l'organe chargé des affaires européennes. Il est convenu que l'appellation de « comité » permettrait d'éviter les confusions, en souhaitant que ce soit le seul objet de l'amendement, les questions européennes devant avoir leur juste place au sein des assemblées.

M. Didier Boulaud s'est félicité du repli opéré, à l'article 8, sur la répartition des compétences entre le Premier ministre et le Président de la République, faisant part de son inquiétude de voir renforcé encore le rôle du chef de l'Etat, alors même que les dispositions prévues par la commission du Livre blanc contribueraient à cette hypertrophie. Il a considéré que l'article 13 ne représentait qu'une avancée très limitée par rapport à l'existant, souhaitant que l'information nécessaire du Parlement sur les opérations extérieures intervienne le plus tôt possible et soit soumise à un vote dès l'engagement des troupes. Il a noté que le projet de loi constitutionnelle ne comportait aucune disposition sur les accords de défense alors que le Président de la République avait pris l'engagement de les publier. Il a annoncé des amendements en ce sens.

M. Louis Mermaz a souligné la différence entre la décision politique d'intervention et l'engagement effectif des troupes, notant qu'après quatre mois,

les opérations pourraient être terminées. Il s'est étonné que le texte se borne à une simple information du Parlement, alors que l'annonce du retour de la France au sein du commandement militaire intégré de l'OTAN laisse présager une primeur des informations aux militaires américains avant même le Parlement français. Il a regretté l'absence d'un Livre blanc européen de la défense, seul à même de traiter réellement des rapports entre la PESD et l'OTAN. A cet égard, il a estimé que le Livre blanc était trop franco-français et anticipait, par bien des côtés, la réforme constitutionnelle. Evoquant la procédure de ratification des traités d'adhésion retenue par l'Assemblée nationale, il a souligné que, pour la première fois, la Constitution viserait un peuple et un pays en particulier.

Mme Monique Cerisier-ben Guiga a déclaré partager l'appréciation du rapporteur pour avis sur la Turquie. Elle a considéré que le recours au référendum n'était pas toujours souhaitable dans ce type de situation et que la légitimité du Parlement, singulièrement à la majorité des trois cinquièmes, était équivalente, voire supérieure, à celle d'un référendum détourné de son objet. Evoquant l'élection de députés des Français de l'étranger, au sujet de laquelle elle a rappelé avoir déposé une proposition de loi, elle a souligné deux difficultés tenant à la limitation du nombre de députés, qui conduira mécaniquement à des suppressions en France, et à l'organisation à l'étranger d'un scrutin uninominal à deux tours.

M. Jean-Pierre Fourcade a exprimé sa réticence à l'égard du délai de trois jours suivant le début de l'intervention d'une opération extérieure, qui ferait souvent passer l'information du Parlement après celle des médias. Il a fait part de sa préférence pour la mention « dans les meilleurs délais ».

M. Josselin de Rohan, rapporteur pour avis, a souligné qu'il fallait certainement distinguer le cas d'une opération comme l'EUFOR de celles qui nécessitent une discrétion particulière. Il a considéré qu'un délai de trois jours ménageait la discrétion nécessaire en laissant à une opération le temps de se mettre en place.

M. Jean-Pierre Fourcade s'est interrogé sur l'opportunité de distinguer les résolutions « nationales » des résolutions européennes. S'agissant de la procédure de ratification des traités d'adhésion, il a approuvé la suppression du dispositif prévu par l'Assemblée nationale.

M. Jacques Blanc a souligné, à propos de la procédure de ratification des traités d'adhésion, que le débat portait sur le respect de l'esprit des institutions de la Ve République, conduisant à laisser au Président de la République la possibilité de choisir entre le référendum ou le Congrès. Il a considéré que la majorité des trois cinquièmes apportait une sécurité réelle en constituant une dérogation aux règles habituelles d'approbation des traités. Evoquant la dénomination de la délégation pour l'Union européenne, il a souligné la portée du terme de « commission », considérant qu'il ne serait pas source d'ambiguïté par rapport aux commissions permanentes. Evoquant enfin le plafonnement du nombre de députés, pour tenir compte de l'introduction de députés représentant les Français de l'étranger à l'Assemblée nationale, il a souhaité que la règle des deux députés par département ne soit pas remise en cause.

M. Robert Bret a exprimé sa satisfaction sur la solution retenue à l'article 8, qui préserve le statu quo institutionnel entre le Premier ministre et le Président de la République. Il a rappelé que la France est l'une des rares démocraties parlementaires où la décision de faire intervenir des forces armées à l'étranger est prise par le seul Président de la République. Il a toutefois considéré que le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale restait insuffisant. Il a souligné que le type d'information fournie n'était pas précisé et a annoncé le dépôt d'un amendement prévoyant un vote du Parlement sur les moyens accordés. A l'article 33, il a considéré que la position adoptée par l'Assemblée nationale était inacceptable, singulièrement dans le contexte de la présidence française de l'Union européenne et le projet d'Union pour la Méditerranée.

M. Charles Pasqua a rappelé l'attachement des gaullistes au référendum, tout en considérant comme une priorité de ne pas introduire dans la Constitution des éléments qui y sont étrangers. Soulignant qu'à titre personnel il n'était pas favorable à l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne, il a estimé que la règle de 5 % était inacceptable. Il s'est déclaré favorable à l'amendement proposé par le rapporteur pour avis sur les conditions dans lesquelles le Parlement est informé sur les opérations militaires, rappelant que le Président de la République de l'époque n'avait sollicité l'avis de personne pour déployer les troupes françaises lors de la première guerre du Golfe, le vote du Parlement étant intervenu postérieurement.

M. Jean-Pierre Raffarin a déclaré partager les analyses du rapporteur pour avis sur la question de l'élargissement. Il a souligné combien la France est un pays difficile à gouverner. Le Parlement doit être capable de se renforcer et de se moderniser pour exercer les pouvoirs qui lui sont confiés. Il a toutefois indiqué que l'efficacité du Gouvernement lui semblait menacée par certaines dispositions du texte. Il a fait le pari d'un meilleur équilibre des pouvoirs tout en appelant à une grande vigilance. Il a souligné qu'un vote préalable du Parlement sur les opérations conduirait à la paralysie, dans la mesure où les nouvelles formes de la guerre, marquées par la technologie, imposent une rapidité d'action et de décision.

M. Robert del Picchia a souligné l'importance de la rapidité et de la discrétion dans les situations d'urgence qui conduisent à décider d'engager une opération extérieure, en particulier lorsqu'il s'agit de protéger et d'évacuer des ressortissants français dans des situations de crise. Il a indiqué, s'agissant de la ratification des traités d'adhésion, que le peuple turc se sentait insulté par la position de la France. Il a rappelé les délais de la négociation d'adhésion de ce pays, qui ne permettaient pas de dire si, dans 10 ou 15 ans, les autorités turques souhaiteront une adhésion pleine et entière. Il s'est déclaré favorable, pour la ratification des traités d'adhésion, à un retour à la procédure ordinaire de ratification des textes internationaux. Il a exprimé son soutien à la création de députés représentant les Français de l'étranger, dont les modalités d'élection devront être définies ultérieurement.

M. Jean-Louis Carrère a exprimé son accord avec les solutions retenues aux articles 8 et 12. Il a considéré, en revanche, qu'à l'article 13, la solution

proposée n'était pas cohérente dans la mesure où elle ne permet au Parlement de se prononcer qu'après un délai de quatre mois. Il a souligné que, dans des cas aussi graves, le Parlement pouvait faire preuve de responsabilité. Il a appelé à trouver les modalités d'un vote consensuel sur le projet de loi. A l'article 32, il a considéré que le débat n'était pas uniquement sémantique et que le terme de « comité » avait une connotation qui risquait de marginaliser cette instance. A l'article 33, il s'est félicité de la proposition d'abandonner la référence aux 5 %.

M. André Dulait a approuvé les analyses du rapporteur pour avis. Il a exprimé sa préférence pour la convocation d'une session extraordinaire pour assurer l'information du Parlement au sujet d'une opération extérieure, dans l'hypothèse où il ne serait pas en session.

M. Josselin de Rohan, rapporteur pour avis, a indiqué qu'il lui semblait inimaginable qu'en cas de conflit grave, une session extraordinaire ne soit pas convoquée, tout en soulignant qu'en cas d'urgence, il fallait laisser au Gouvernement le soin d'agir.

M. Didier Boulaud a indiqué qu'il ne fallait pas confondre opération extérieure et évacuation de ressortissants.

M. Josselin de Rohan, rapporteur pour avis, a considéré que le Gouvernement devrait préciser en séance publique sa définition des interventions extérieures. Il a toutefois estimé qu'au Liban, l'opération BALISTE d'évacuation des ressortissants français était une véritable OPEX.

M. Roger Romani a considéré que les deux millions de Français à l'étranger pouvaient être exposés à des conflits régionaux et que, devant l'importance prise par les nouvelles technologies, la question du secret devenait primordiale. Il s'est déclaré choqué par l'amendement adopté à l'Assemblée nationale sur l'adhésion de la Turquie qu'il a qualifié « d'incongruité ». Il a souhaité que l'unanimité puisse être obtenue sur l'amendement proposé par le rapporteur pour avis.

Mme Monique Cerisier-ben Guiga a souhaité que la protection des Français de l'étranger ne serve pas d'alibi à des interventions militaires dictées par des considérations politiques. Si l'on ne pouvait qu'approuver, au Tchad, l'opération d'évacuation des ressortissants, le soutien militaire apporté au Président Déby relève d'un autre débat.

M. Josselin de Rohan, rapporteur pour avis, a souligné que dans un contexte où les frontières entre guerre et paix n'étaient plus si claires, il convenait de concilier l'information légitime du Parlement avec l'efficacité gouvernementale tenant à la rapidité et à la discrétion.

Il a indiqué que, de l'aveu même des autorités allemandes, le régime d'autorisation préalable qui prévaut dans ce pays affecte considérablement ses capacités d'intervention extérieure. Il a souligné qu'une telle autorisation n'existait pas au Royaume-Uni où des propositions sont actuellement faites par le Premier ministre. Celles-ci excluent les opérations impliquant les forces spéciales, et limitent à une fois l'approbation parlementaire. Elles confient au

Premier ministre britannique le soin de déterminer à la fois le degré de précision des informations et le moment où elles sont transmises. Il a noté que le délai de quatre mois prévu par le projet de loi correspondait au délai dans lequel interviennent la plupart des relèves militaires. Il a considéré que, s'agissant de l'organe chargé des questions européennes, le terme de « commission » pouvait prêter à confusion, tout en rendant hommage au souci d'assurer une coordination constante avec les commissions permanentes, exprimé par l'actuel président de la délégation pour l'Union européenne. Il a souligné que cet organe se verrait reconnaître une place éminente et singulière en étant le seul à être consacré en tant que tel dans la Constitution. Il a souligné la différence de nature entre les différents types de résolutions, les résolutions européennes portant sur des textes européens et pouvant être adoptées en dehors des sessions. Il a constaté qu'une unanimité se dessinait sur la procédure de ratification des traités d'adhésion. Il a indiqué qu'en tant que gaulliste, il croyait à la vertu du référendum, mais qu'en tant que gaulliste également, il souhaitait laisser une marge de manœuvre au Président de la République. Il a jugé urgent de rétablir le contact avec la Turquie, avec laquelle les relations se sont gravement détériorées. Il convient de montrer que la considération des Français n'est pas altérée à l'égard de ce peuple ami avec lequel les liens traditionnels doivent être préservés et développés. Il a annoncé qu'il envisageait de conduire une délégation de la commission auprès de la Grande Assemblée pour marquer la considération du Sénat à ce peuple illustre.

La commission a ensuite procédé à l'examen des articles.

A l'article 2 (vote de résolutions), la commission a adopté, le groupe communiste républicain et citoyen et le groupe socialiste s'abstenant, un amendement visant à rétablir la possibilité pour les assemblées de voter des résolutions, supprimée par l'Assemblée nationale. Toutefois, afin d'encadrer plus strictement cette procédure, la commission a estimé que les conditions devraient être fixées non seulement par le règlement des assemblées, mais aussi par une loi organique, et que toute proposition de résolution mettant en cause, directement ou indirectement, la responsabilité du Gouvernement, devrait être déclarée irrecevable.

A l'article 13 (information et vote d'autorisation du Parlement sur les interventions des forces armées à l'étranger) la commission a adopté, le groupe communiste, républicain et citoyen et le groupe socialiste votant contre, deux amendements, le premier visant à préciser le point de départ du délai de trois jours pour l'information du Parlement, le deuxième visant à inscrire dans la Constitution que la prolongation de l'intervention au-delà de quatre mois est autorisée en vertu d'une loi, le droit d'amendement n'ayant toutefois pas vocation à s'appliquer.

A l'article 32 (contrôle du Parlement sur les affaires européennes), la commission a adopté, le groupe socialiste, le groupe communiste, républicain et citoyen, ainsi que MM. Hubert Haenel et Jacques Blanc s'abstenant, un amendement visant, d'une part, à insérer le mot « européennes » pour désigner les résolutions adoptées au titre de l'article 88-4 de la Constitution, afin de les distinguer des résolutions prévues à l'article 12 du projet de loi, et, d'autre part, à

revenir à l'appellation de « comité chargé des affaires européennes », qui avait été retenue dans la version initiale du projet de loi.

A l'article 33 (procédure d'autorisation de ratification des traités d'adhésion à l'Union européenne), la commission a adopté à l'unanimité un amendement visant à supprimer le dispositif proposé par l'Assemblée nationale, prévoyant un referendum obligatoire pour l'adhésion d'un pays représentant plus de 5 % de la population de l'Union européenne, et à rétablir la procédure prévue par le texte initial du projet de loi, le Président de la République étant libre de choisir entre la voie référendaire et la voie du Congrès pour les futures adhésions à l'Union européenne.

En conséquence, la commission a adopté un amendement à l'article 35 (dispositions finales) rétablissant l'exception prévue pour le cas de la Croatie.

La commission a ensuite émis un avis favorable, le groupe communiste républicain et citoyen et le groupe socialiste votant contre, sur l'ensemble du projet de loi modifié par ces amendements.

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Article 12

Est inséré, après l'article 34 de la Constitution, un article ainsi rédigé :

« Art. 34-1.- Les assemblées peuvent voter des résolutions dans les conditions fixées par une loi organique. Sont irrecevables les propositions de résolution mettant en cause, directement ou indirectement, la responsabilité du Gouvernement »

Article 13

Rédiger comme suit la première phrase du deuxième alinéa de cet article :

« Le Gouvernement informe le Parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger, au plus tard trois jours après le début de l'intervention. »

° °

Rédiger ainsi l'avant dernier alinéa de cet article :

« La prolongation de l'intervention au-delà de quatre mois est autorisée en vertu d'une loi. Aucun amendement n'est recevable. »

Article 32

I.- Dans le deuxième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 88-4 de la Constitution, après le mot :

résolutions

insérer le mot :

européennes

II.- Rédiger comme suit le dernier alinéa du même texte :

Au sein de chaque assemblée parlementaire est institué un comité chargé des affaires européennes.

Article 33

Rédiger comme suit cet article :

L'article 88-5 de la Constitution est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 88-5. - Tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un État à l'Union européenne et aux Communautés européennes est adopté selon la procédure prévue aux deuxième et troisième alinéas de l'article 89. »

Article 35

Rétablir le III du présent article ainsi rédigé :

III.- Les dispositions de l'article 88-5 de la Constitution, dans leur rédaction résultant tant de l'article 33 de la présente loi que du 2° du I du présent article, ne sont pas applicables aux adhésions faisant suite à une conférence intergouvernementale dont la convocation a été décidée par le Conseil européen avant le 1er juillet 2004.