



HAL
open science

LA Ve RÉPUBLIQUE ET LES CRISES INTERNATIONALES

Laurence Burgorgue-Larsen

► **To cite this version:**

Laurence Burgorgue-Larsen. LA Ve RÉPUBLIQUE ET LES CRISES INTERNATIONALES. 1958-2008 - Cinquantième anniversaire de la Constitution française, Dalloz, pp.631 - 644, 2008, 978-2247080137. hal-01584049

HAL Id: hal-01584049

<https://hal.science/hal-01584049>

Submitted on 8 Sep 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LA V^e RÉPUBLIQUE ET LES CRISES INTERNATIONALES

par Laurence BURGORGUE-LARSEN
Professeur à l'Université Panthéon-Sorbonne (Paris I)

Afghanistan, Cuba, Côte-d'Ivoire, Darfour, Irak, Koweït, Kosovo, Rwanda, Tibet, Timor oriental, Somalie, etc. Égrener les parties du monde où les bruits de bottes se sont fait pressants; où le fracas des armes a pu devenir assourdissant; où les crimes internationaux se sont déchaînés; où les pertes humaines ont été légion, est un exercice sans fin. Or, si les « crises » sont ni plus ni moins consubstantielles à l'ordre international¹, elles ne sont cependant pas les guerres; elles peuvent toutefois les précéder, leur succéder voire leur être simultanées², ce qui rend souvent ténue la frontière entre les deux concepts³. Le xx^e siècle aura été à cet égard le théâtre de changements radicaux; le xxi^e siècle confirmera la propagation des désordres géopolitiques. L'ère de l'« *hyper-puissance américaine* » (Hubert Védrine) a succédé à l'ordre

1. De façon délibérée, nous envisageons ici uniquement les crises qui, de par leur nature, ont activé les ressorts du droit international public et plus précisément ceux de la charte des Nations unies dont on sait qu'elle prohibe le recours à la force armée. Il ne sera donc pas fait mention des crises qui ont pu s'élever dans l'ordre spécifique qu'est l'ordre intégré européen. Non seulement les limites imparties à cet article ne le permettraient pas, mais ensuite et surtout les relations de la République à l'Europe font l'objet d'analyses spécifiques dans cet ouvrage auxquelles on se permet de renvoyer.

2. Selon la classification utilisée par J.-L. Dufour, *Les crises internationales. De Pékin (1900) à Bagdad (2004)*, Paris, Éd. Complexes, 2004, 326 p.

3. On sait qu'il y a *grosso modo* deux conceptions possibles de la guerre. La première consiste à appliquer le concept de « guerre » à toute situation impliquant le recours à la force armée. La seconde est de « réserver le concept de "guerre" à une situation de lutte armée entre deux ou plusieurs États entraînant l'application des règles particulières dans leurs rapports mutuels, *i.e.* le droit de la guerre (le *ius in bello*).

bipolaire de la guerre froide — que le fondateur de la V^e République se plaisait à nommer la « double hégémonie »... Les « conflits armés internes » ont pris l'ascendant sur les guerres classiques entre États⁴. La politique de la terreur a envahi les moindres recoins du « village planétaire » — jusqu'aux gratte-ciel new-yorkais⁵ — au point de préfigurer un ordre multipolaire où des « valeurs » et des « civilisations » disparates s'entrechoquent, où l'Occident vacille, où les coups de boutoirs des obscurantismes de tous bords sont à leur paroxysme.

Cette radicalité du changement du cours des relations internationales contraste avec la permanence constitutionnelle en matière de direction des « affaires internationales ». Si la Constitution du 4 octobre 1958 a été frappée par un transformisme incessant — en ayant fait l'objet de pas moins de vingt-trois révisions en cinquante ans⁶ — les dispositions stratégiques concernant la conduite des affaires de l'État sur la scène internationale n'ont pas eu à souffrir quant à elles de bouleversements majeurs. Ainsi, quand on parcourt le libellé des articles 5⁷, 14⁸, 15⁹, qui octroient au président de la République une fonction éminente *ad extra*, les changements ne concernent que l'article 5 : il lui fut retranché l'expression de « communauté » afin d'être en phase avec la disparition de l'empire colonial français.

4. La métamorphose des manifestations de se déchirer sont à ce point impressionnantes au cours du xx^e siècle que le concept de guerre, qui irriguait l'ensemble des instruments internationaux entre les deux conflits mondiaux (*ad ex.* les art. 11-13, 15-16 du pacte de la Société des Nations et art. 1^{er} du pacte Briand-Kellogg), a décliné après 1945 en faveur du concept plus large de « conflit armé » ; J. Salmon (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 538 (sixième entrée [F.] pour l'occurrence « Guerre »).

5. L'attaque des *Twin Towers* a placé les États-Unis dans une position difficile et contradictoire en reconnaissant qu'ils étaient en « guerre » mais que, pour autant, ils ne reconnaîtraient pas le statut de « combattants réguliers » aux combattants d'Al Qaida, v. G. Andréani, « La guerre contre le terrorisme. Le piège des mots », *Annuaire français des relations internationales* (ci-après *AFRI*) 2003. 102-114. Sur toutes les questions soulevées en droit international par le terrorisme de masse, v. K. Bannelier, T. Christakis, O. Corten, B. Delcourt (dir.), *Le droit international face au terrorisme*, Paris, Pedone, coll. « Cahiers internationaux du Cedon Paris I », n° 17.

2002, 356 p.

6. La première date de la loi constitutionnelle n° 60-525 du 4 juin 1960 (*JO* 8 juin 1960. 5103) tandis que la 23^e a été orchestrée par la loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 fév. 2008 (*JO* 5 fév. 2008. 2202).

7. Art. 5 de la Constitution de 1958 : « Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État. Il est le garant de l'indépendance, de l'intégrité du territoire et du respect des traités. » Ce dernier bout de phrase a remplacé l'ancienne formule « du respect des accords de Communauté et des traités » par l'art. 9 de la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995.

8. Art. 14 de la Constitution de 1958 : « Le Président de la République accrédite les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires auprès des puissances étrangères ; les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires étrangers accrédités auprès de lui. »

9. Art. 15 de la Constitution de 1958 : « Le Président de la République est le chef des armées. Il préside les conseils et les comités supérieurs de la défense nationale. »

Dans le même ordre d'idées, les articles 52¹⁰ et 53¹¹ sont restés tels que les rédacteurs de la *Magna Carta* les avaient conçus. S'agissant des attributions gouvernementales et parlementaires en matière internationale, ni l'article 20 alinéa 2¹², ni l'article 21¹³, encore moins l'article 35¹⁴, n'ont été l'objet de révisions.

Dans ce contexte, une interrogation se fait jour : la stabilité du texte constitutionnel en matière extérieure a-t-elle été un handicap pour appréhender l'évolutionnisme permanent des relations d'un monde où le « dédoublement » est prégnant¹⁵ ? En d'autres termes, que révèle la lecture constitutionnelle des crises internationales. Les fondamentaux internationaux de la Constitution de 1958 — marqués par une stabilité toute exceptionnelle — ont-ils été en mesure de maîtriser voire d'appivoiser l'instabilité internationale ? Surtout, les prescrits constitutionnels ont-ils été érodés par la pratique de la gestion des crises internationales ou, à l'inverse, celles-ci n'ont-elles fait que leur donner un relief singulier ? Fêter les cinquante ans de l'adoption de la Constitution de 1958 passe immanquablement par ces questionnements. Or, relier les nombreuses crises qui ont marqué les relations internationales à cinquante ans de pratique constitutionnelle relève de la gageure. Les soubresauts de l'histoire ayant été multiples et

10. Art. 52 de la Constitution de 1958 : « Le Président de la République négocie et ratifie les traités. Il est informé de toute négociation tendant à la conclusion d'un accord international non soumis à ratification. »

11. Art. 53 de la Constitution de 1958 : « Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'État, 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. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées. »

12. Art. 20 al. 2 de la Constitution de 1958 : « Il [le gouvernement] dispose de l'administration et de la force armée. »

13. Art. 21 de la Constitution de 1958 : « Le Premier ministre dirige l'action du gouvernement. Il est responsable de la défense nationale. Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires. Il peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres. Il supplée, le cas échéant, le président de la République dans la présidence des conseils et comités prévus à l'article 15. Il peut, à titre exceptionnel, le suppléer pour la présidence d'un Conseil des ministres en vertu d'une délégation expresse et pour un ordre du jour déterminé. »

14. Art. 35 de la Constitution de 1958 : « La déclaration de guerre est autorisée par le Parlement. »

15. On doit la très belle formule du « dédoublement du monde » au très grand internationaliste R.-J. Dupuy qui l'utilisa dans le dernier de ses écrits. Il présente l'action des États concurrencée de façon incessante par celle d'« acteurs », le plus souvent privés, qui parviennent à s'affranchir de sa tutelle. Si la mondialisation accentue l'intégration des multinationales de l'industrie, du commerce et des services, celle des organisations scientifiques, des marchés financiers, etc., elle accroît également, sous un angle beaucoup plus négatif, l'intégration d'acteurs dont les rôles sont prédominants en matière de trafic de drogue, de crime organisé ou encore de terrorisme. C'est la face noire de l'« entrelacs des réseaux internationaux », R.-J. Dupuy, « Le dédoublement du monde », *RGDIP* 1996-2. 313-321.

complexes, il n'est pas aisé d'y déceler un fil d'Ariane¹⁶. On pourrait tenter cependant d'égrener quelques caractéristiques grossières des crises qui ont eu, de près ou de loin, des liens avec la V^e République. Des crises provoquées — *i.e.* par l'État français lui-même (graves tensions issues de la décolonisation notamment en Algérie, mais aussi essais nucléaires dans le Pacifique et *Rainbow Warrior*) — aux crises acceptées et maîtrisées (crise et guerre du Golfe en 1990-1991), en passant par celles qui furent contestées et réprouvées (guerre d'Irak en 2003)¹⁷, la palette est infiniment subtile. Leur gestion constitutionnelle a accentué tout à la fois la prévalence de la figure présidentielle (I), tout comme l'effacement de l'institution parlementaire (II), deux caractéristiques inscrites dans le texte de 1958.

I. — LA PRÉVALENCE DE LA FIGURE PRÉSIDENTIELLE

Évoquer la « figure présidentielle », sans commencer par évoquer celle du général de Gaulle est un exercice impossible, mieux, impensable. On sait à quel point « la conception gaullienne de l'institution présidentielle » trouva son « inspiration dans l'expérience malheureuse de 1940¹⁸ ». Si l'article 5 — mais surtout l'article 16 — sont chacun à leur manière la manifestation constitutionnelle de la nécessité d'un arbitre, d'un garant de l'indépendance nationale qui puisse notamment défendre le pays en cas de péril, leur rôle est ici celui du « dernier recours » devant s'exercer en cas de menace « grave et immédiate » contre le pays. Or, « plus importante, sur la durée, aura été la mise en œuvre d'une organisation globale de la défense¹⁹ ». Sur la base de l'article 15, le président est propulsé à la direction effective et bien concrète de la défense nationale comme « chef des armées » ; la différence est sensible avec l'article 33 de la Constitution de 1946²⁰ où lui était affublé, de façon toute symbolique, « le titre » de chef des armées afin de marquer la prééminence du pouvoir politique civil sur le pouvoir militaire. Tout serait-il par-

16. L'ouvrage classique de l'ancien juge français G. Guillaume à la Cour internationale de justice, *Les grandes crises internationales et le droit*, Paris, Éd. du Seuil, coll. « Point Essai », 1994, 318 p., est caractéristique à cet égard. La méthodologie qui a participé au choix des crises n'est pas explicitée ; ainsi, on en déduit qu'il s'est agi inmanquablement d'un choix discrétionnaire. Ce sont ainsi douze « crises internationales » qui sont analysées sous un angle à la fois historique, politique et juridique. L'affaire des Malouines ; le gazoduc euro-sibérien ; le vol KE 007 ; l'affaire de Namibie ; le Sahara-Occidental ; le statut juridique de l'Antarctique ; l'État d'Israël et la question palestinienne ; l'affaire des otages américains à Téhéran ; l'affaire du *Rainbow Warrior* et son règlement ; le détournement de l'*Achille Lauro* ; Le conflit entre l'Irak et le Koweït ; la bande d'Aozou.

17. R. Kherad (dir.), *Les implications de la guerre en Irak*, Paris, Pedone, 2005, 248 p.

18. R. Hadas-Lebel, « La V^e République et la guerre », *Pouvoirs* n° 58 (« La France en guerre »), 1991. 7.

19. *Ibid.* 8.

20. Art. 33 de la Constitution de 1946 : « Le Président de la République prend le titre de chef des armées. »

faitement limpide? Certainement pas; la dyarchie au sommet de l'exécutif s'est concrétisée dans le texte de 1958 par l'attribution au chef du gouvernement de prérogatives non négligeables: ses articles 20 et 21 mettent la force armée à la disposition du gouvernement et font du Premier ministre « le responsable de la défense nationale »... Cette ambivalence ne résista pas à l'épreuve des faits. Sur la base d'une lecture extensive de l'article 15, la prévalence présidentielle s'imposa au gré des événements et des personnalités. Dans ce contexte, s'est ajouté au pré carré présidentiel en matière de politique étrangère *lato sensu* le domaine des questions de défense...

Les événements originaires marquants furent évidemment ceux d'Algérie pour le règlement desquels le général de Gaulle avait accepté de revenir aux affaires et à l'égard desquels la France, à travers Jacques Chirac, attendra 1999 pour admettre qu'il s'agissait d'une « guerre »²¹ et 2002 pour adopter une loi relative à la reconnaissance du 19 mars comme journée nationale du souvenir²². À partir du moment où, le 4 février 1960, le Parlement par une loi d'habilitation donnait délégation au président (et non au gouvernement) pour prendre par ordonnance « sous la signature du général de Gaulle, président de la République, les mesures permettant de faire face à la situation », la prévalence constitutionnelle dans la gestion des crises était actée et n'allait plus disparaître²³. Des textes variés confortèrent cette donne. Si l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense ne consacrait certainement pas cette primauté du chef de l'État (en faisant tout au contraire du Premier ministre le responsable de la défense nationale²⁴), il en est allé autrement d'autres textes de nature réglementaire dont on pourra au passage, avec Bernard Chantebout, questionner la constitutionnalité²⁵. Ainsi du décret du 18 janvier 1962, et surtout celui du 14 janvier 1964 — auquel a été substitué le décret du 12 juin 1996 — habilitant le président à donner l'ordre d'engagement de

21. On sait qu'en fonction des points de vue et des époques, il était question tantôt des « événements d'Algérie », du « conflit algérien », de la « guerre d'indépendance algérienne », de la « guerre de libération nationale », etc.

22. Loi du 22 janv. 2002 relative à la reconnaissance du 19 mars comme journée nationale du souvenir et de recueillement à la mémoire des victimes civiles et militaires de la guerre d'Algérie et des combats en Tunisie et au Maroc.

23. Pour les détails techniques de celle-ci, v. R. Hadas-Lebel, *op. cit.*, p. 12-13.

24. Selon l'art. 9 de ladite ordonnance, tout le pouvoir revenait au Premier ministre: « Le Premier ministre responsable de la défense nationale exerce la direction générale et la direction militaire de la défense. À ce titre, il formule les directives générales pour les négociations concernant la défense et suit le développement des négociations. Il décide de la préparation et de la conduite supérieures des opérations et assure la coordination de l'activité en matière de défense de l'ensemble des départements ministériels. »

25. B. Chantebout, « Le président de la République, chef des armées », in *Mélanges en l'honneur de P. Pactet. L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs*, Paris, Dalloz, 2003, p. 569-577. Et d'affirmer que « L'interprétation juridique correcte de la Constitution est contraire au bon sens [tandis que] l'interprétation conforme au bon sens est inconstitutionnelle. »

la force de dissuasion²⁶. Ainsi, toute la politique française du désarmement s'est déclinée à travers des *options présidentielles* qui, malgré l'évolutionnisme des relations internationales et la diversité des hôtes du palais de l'Élysée, s'inscrivirent toutes dans une continuité exemplaire notamment en clamant *ne varietur* l'importance du désarmement²⁷.

Les événements postérieurs à la période troublée et sanglante de la déliquescence de la présence française en Algérie donnèrent l'occasion aux successeurs du général de Gaulle d'inscrire leur « action extérieure » dans le droit fil de sa politique. Y compris par ceux-là même qui n'avaient pas manqué de la fustiger²⁸. La crise du Golfe déclenchée par l'invasion du Koweït par l'Irak de Saddam Hussein — qui déboucha *in fine* sur une guerre du même nom²⁹ — donna l'occasion à François Mitterrand d'être le digne héritier du général en ce domaine. Un analyste averti a ainsi pu écrire que « tout au long de la crise du Golfe, François Mitterrand a exercé un pouvoir sans partage dans la conduite de la politique française, décidant des orientations diplomatiques et militaires, dirigeant les séances de travail au sommet, arbitrant les débats entre les hauts responsables³⁰ ». Qu'il se soit agi de la crise (qui débuta le 2 août 1990) ou de la guerre du Golfe (17 janvier-28 février 1991), le Premier ministre, Michel Rocard, joua un rôle de second plan, tandis que le ministre de la Défense nationale Jean-Pierre Chevènement, opposé à l'engagement français, finit par démissionner. Le lien mis en place entre les hauts responsables militaires — dont l'amiral Lanxade — et l'Élysée fut exempt de tout détour par Matignon. Par la suite, quelles que furent les présidences, aucun Premier ministre ne s'aventura à revendiquer « la part qui lui revenait de par le texte constitutionnel³¹ » excepté, toutefois, en période de cohabitation. Des tiraillements apparurent

26. J.-P. Camby, « Un nouveau décret sur l'engagement des forces nucléaires », *RD publ.* 1996. 1237-1241 ; B. Chantebout, « À propos du décret du 12 juin 1996 sur les forces nucléaires », *Droit et Défense* n° 96/3, 1996. 40-41.

27. D. Colard, « La diplomatie française du désarmement sous la V^e République : 1958-2000 », *AFRI* 2001. 411-425. La présidence de Nicolas Sarkozy s'est inscrite dans la continuité diplomatique en inaugurant à Cherbourg le 21 mars 2008 le lancement du *Terrible*, « nouveau fleuron de la dissuasion », sous-marin nucléaire de nouvelle génération. Le président de la République mit à nouveau en avant, à cette occasion, l'importance de la ratification la plus universelle possible du traité de Non-prolifération nucléaire (TNP).

28. Il n'est pas inutile de rappeler ici les réactions de l'opposition lors de la publication du décret de 1964 et notamment celles de F. Mitterrand et P. Coste-Floret lors d'une « mémorable séance » à l'Assemblée le 24 avr. 1964. B. Chantebout l'a fait fort à propos. Les critiques — écrit-il — « étaient doublement fondées : le texte méconnaissait à l'évidence à la fois l'article 34 de la Constitution qui réserve à la loi les principes fondamentaux de l'organisation de la défense nationale et son article 21 qui fait du Premier ministre le responsable de la défense nationale. », *op. cit.*, p. 572.

29. B. Stern (dir.), *Les aspects juridiques de la crise et de la guerre du Golfe*, Paris, Montchrestien, 1991, 502 p.

30. S. Cohen, « Le président chef des armées », *Pouvoirs* n° 58 (« La France en guerre »), 1991. 33.

31. *Ibid.* 36.

au regard de la tension inhérente à ce moment politique atypique que la France connut à trois reprises³². Jacques Chirac en tant que Premier ministre tenta sans succès d'orchestrer un partage des responsabilités avec François Mitterrand, tandis que Lionel Jospin réussit pour sa part à réduire à son maximum le concept de « défense nationale » en y excluant tout ce qui relève des questions internes³³ et à contrecarrer frontalement les aspirations africaines du président Chirac³⁴.

Les deux comités de réflexion mis en place afin de penser de façon globale la réforme des institutions de la V^e République se penchèrent sur les problèmes de distribution des rôles en matière de défense entre les deux têtes de l'exécutif. Les constats reviennent tous à prendre acte du décalage entre les textes et la pratique tandis que leurs propositions consistèrent logiquement à y remédier. Le comité Vedel releva « l'ambiguïté » de la rédaction des articles 15 et 21³⁵, tandis qu'il proposait de préciser, en l'encadrant, le rôle du Premier ministre ; la proposition de rédaction de l'article 21 première phrase martelait qu'il était responsable non de la « défense nationale » comme telle, mais « de l'organisation » de celle-ci. S'agissant du comité Balladur, les constats furent encore plus explicites et, somme toute, plus sévères : « La pratique de la V^e République en matière [de défense] ne correspond que de manière lointaine aux textes applicables, fussent-ils de nature organique. La responsabilité du président de la République, chef des armées, est plus éminente que les textes ne le prévoient et le partage des rôles entre le chef de l'État et le Premier ministre demeure flou, même en période de cohabitation, la pratique ayant montré qu'en une telle occurrence, ni le président de la République ni le Premier ministre ne pouvaient exercer pleinement la responsabilité que leur confère le texte de la Constitution. » Dans ces conditions, c'est une réécriture complète de la deuxième phrase de l'article 21 que les membres du comité proposèrent : « Il [le Premier ministre] met en œuvre les décisions prises dans les conditions prévues à l'article 15 en matière de défense nationale³⁶. »

32. La première cohabitation (1986-1988) opposa Jacques Chirac à François Mitterrand et fut assez conflictuelle puisqu'ils étaient tous les deux candidats à l'élection présidentielle de 1988. Le climat de la seconde cohabitation entre Édouard Balladur et François Mitterrand (1993-1995) fut plus apaisé, tandis que la troisième entre Lionel Jospin et Jacques Chirac (1997-2002) amena le chef de l'État à accorder de nombreuses concessions à l'égard des desiderata du Premier ministre.

33. Il créa un Conseil de sécurité intérieure présidé par le Premier ministre.

34. En déc. 1999, J. Chirac voudra, en application de l'accord franco-ivoirien de défense, envoyer des troupes au secours du président ivoirien Konan Bédié. Lionel Jospin s'y opposa et imposera une révision générale des accords franco-africains de coopération militaire, v. B. Chantebout, *op. cit.*, p. 576.

35. Comité consultatif pour la révision de la Constitution, *JORF* 16 fév. 1993, 2537-2555. Rapport du comité dit Vedel, pt 5 : « La rédaction des articles 5 et 21 comporte en effet des ambiguïtés qui ont souvent été relevées et touchent à la signification même de la responsabilité du Premier ministre en la matière. »

36. Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des insti-

Si on peut espérer que la réforme du texte constitutionnel finira par prendre acte de la pratique présidentielle des affaires extérieures, il convient à ce stade de souligner que les structures gouvernementales qui viennent à l'appui de la politique présidentielle ont, quant à elles, été remaniées de façon drastique. La lecture constitutionnelle des crises internationales sous la V^e République ne peut ici faire l'impasse d'une lecture opérationnelle. Les services extérieurs des différents ministères concernés par le champ international ont dû, sous peine de voir l'action de la France tout à la fois dépassée, déficiente et inefficace, s'adapter à la métamorphose des crises internationales. Les spécialistes des relations internationales nous apprennent que pour percevoir la signification d'une « crise », il faut la saisir « dans toutes ses dimensions et comprendre ses facteurs de rupture, ses facteurs déclenchants qui peuvent conduire à un apaisement, à un enlèvement ou à un conflit ouvert. Il faut comprendre également ses acteurs, leurs motivations, leur instrumentalisation par d'autres acteurs, la médiation de phénomènes qui peuvent être extérieurs à la crise et qui peuvent *in fine* occulter les origines de la crise. [...] Il faut également analyser l'impact des actions des acteurs extérieurs que sont les États de la région, les institutions internationales, les dispositifs de sécurité mis en place par ces institutions, la politique d'autres États ayant des intérêts dans la zone. [...] La réflexion sur la crise est aussi une stratégie de sortie de crise tant au niveau des acteurs locaux qu'au niveau des acteurs internationaux engagés³⁷. » Dans un tel contexte, les restructurations complètes des organigrammes des structures exécutives afin de s'adapter, sans cesse, aux nouvelles manifestations d'un monde en mouvement, instable, confronté à des défis toujours plus nombreux et complexes, étaient inévitables. Elles eurent lieu et démontrent, *in fine*, la réactivité de la Haute administration française³⁸. Du coup, ce défi bien relevé — qui démontre que le droit est omniprésent dans la détermination des positions françaises — reste à savoir si au sommet de l'État, les présidents successifs de la V^e République, ont su adapter la diplomatie française aux grandes lignes de fracture du monde tel qu'il se présente. Ici, le constat est déjà largement plus mitigé. La question majeure qui taraude la petite communauté des experts en sciences politiques consiste à se demander si la France a encore les moyens de ses

tutions de la V^e République. Une V^e République plus démocratique. Rapport du comité dit Balladur, 29 oct. 2007, chap. 1^{er}, A. « Des responsabilités plus clairement partagées ».

37. A. Novosseloff, « Introduction. Crises et conflits internationaux », *AFRI* 2005. 802-803.

38. On liera avec un grand intérêt les développements consacrés à la Direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères, à celle du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (créée en 1998), à celle du ministère de la Défense (créée en 1999), au service juridique des affaires européennes et internationales du ministère de la Justice (créé en 1991), v. F. Alabrune, E. Glaser, P. Hamel, S. Lasvignes, B. Sturlese, « Les modes gouvernementaux de détermination des positions françaises », in G. Cahin, F. Poirat, S. Szurek (dir.), *La France et le droit international*, Paris, Pedone, 2007, p. 13-53.

ambitions internationales. Alors que le monde bouge, que la configuration des relations internationales fait la part belle aux relations multilatérales, à l'action en réseaux, à l'essor de nouveaux acteurs qui « privatisent » les relations internationales, la diplomatie française — bien qu'elle ait commencé à opérer sa mutation — n'en reste pas moins bâtie sur « des relations privilégiées bilatérales, sur la promotion d'une vision souverainiste et sur la défense d'un rang³⁹ ». Pour combien de temps encore ?

Si dans le champ de l'exécutif, l'équilibre précaire, car ambiguë, entre le chef de l'État et le gouvernement en matière de défense tourna vite en faveur du premier — tout en introduisant un aléa politique guère satisfaisant en période de cohabitation dans la gestion des crises — la donne fut beaucoup plus simple à décrypter en matière parlementaire. Cantonnée et encadrée de façon générale par le texte de 1958 sur la base de la « doctrine » du parlementarisme rationalisé dont on sait que Boris Mirkine-Guetzevitch en fut l'inventeur, l'action du Parlement le fut en toute logique également en matière internationale.

II. — L'EFFACEMENT DE L'INSTITUTION PARLEMENTAIRE

Autoriser la déclaration de guerre comme la ratification de certains traités limitativement énumérés, tels sont les deux types de prérogatives allouées respectivement par les articles 35 et 53 de la Constitution de 1958 au Parlement en matière internationale. La logique de la rationalisation du parlementarisme associée à celle de la présidentialisation du régime a débouché sur la délivrance toute *symbolique* de l'autorisation de ratification des traités internationaux qui exclut, en outre, toute possibilité d'amendements. Quant à l'autorisation de déclarer la guerre, la configuration actuelle des crises — qui peuvent déboucher sur des guerres qui, depuis la fin du second conflit mondial⁴⁰, ne prennent plus la peine d'être *déclarées*⁴¹ — rend la prérogative elle aussi purement symbolique.

Le seul précédent, dans l'histoire de la V^e République, où une mise en œuvre de l'article 35 aurait pu voir le jour fut celui de la guerre du Golfe

39. F. Charillon, « Souveraineté et mondialisation. L'action extérieure de la France dans la nouvelle donne internationale », *La V^e République, évolutions et débats*, Paris, La Documentation française, 2006, n° 332, p. 47.

40. Le droit classique de la guerre tel qu'il a été pensé et réglementé à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e impliquait l'existence d'actes clairs d'ouverture et de fin des hostilités, v. l'art. 1^{er} de la III^e convention de La Haye du 18 oct. 1907 : « Les hostilités... ne doivent pas commencer sans un avertissement préalable et non équivoque, qui aura soit la forme d'une déclaration de guerre motivée, soit celle d'un ultimatum avec déclaration de guerre conditionnelle. » De même, s'agissant de la clôture des hostilités, le droit classique prévoyait la conclusion d'une convention d'armistice puis d'un traité de paix.

41. A. Berramdane, « La Constitution de 1958 et l'autorisation de déclaration de guerre », *RD publ.* 1995. 1221-1243.

dont on sait qu'elle démarra le 17 janvier 1991 après l'échec des moyens pacifiques de règlement des différends internationaux. Or, l'article 49 § 1, sur la base duquel le gouvernement peut engager sa responsabilité sur la base d'une déclaration de politique générale, lui fut préféré. Juridiquement, il est difficile de contester ce choix dans la mesure où il n'était pas question d'une guerre qu'il fallait « déclarer », mais d'une opération de « sécurité collective » décidée par le Conseil de sécurité sur la base du chapitre VII de la charte des Nations unies⁴². Le président, chef des armées, était donc le seul qui était à même de décider de l'envoi de troupes aux fins de participation à l'action coercitive collective. Toutefois, le Parlement fut convoqué en session extraordinaire le 16 janvier pour débattre de l'engagement de la France dans le Golfe, signe d'une manifestation des impératifs de légitimation démocratique, qui s'avèrent tout aussi importants, d'un point de vue politique, que ceux relevant du strict respect de la légalité constitutionnelle. L'engagement des troupes françaises sera approuvé à une très large majorité⁴³, ce qui renforcera le président Mitterrand dans sa gestion solitaire, mais terriblement efficace et réfléchie, de la guerre du Golfe. Si, au bout du compte, ce précédent permet de constater que la lettre comme l'esprit de la Constitution furent saufs, que tous les acteurs et institutions politiques prirent éminemment leur rôle au sérieux⁴⁴, il n'en reste pas moins qu'il s'est agi à tous égards d'une situation où le Parlement brilla par son effacement. Une fois l'engagement français approuvé, il resta pour ainsi dire muet. Les lieux du contrepois démocratique ne furent point ceux des hémicycles mais ceux des journaux télévisés devant lesquels le président exposait à intervalles réguliers les choix stratégiques de l'engagement de la France⁴⁵.

Cette crise majeure — qui permit au système onusien de sécurité collective d'être (enfin) activé grâce à l'absence de veto d'un des deux Grands — révéla de façon flagrante que le texte constitutionnel n'était plus en phase avec la configuration actuelle des crises et conflits qui défigurent le globe. En envisageant uniquement la « déclaration de guerre », le texte de 1958, dont la lecture présidentialiste n'a fait qu'aggraver les choses, n'octroie au

42. On se reportera avec intérêt aux travaux de la Société française pour le droit international, plus particulièrement au colloque de Rennes, *Le chapitre VII de la charte des Nations unies*, Paris, Pedone, 1995, 324 p., ainsi qu'à la journée franco-tunisienne consacrée à l'étude des *Métamorphoses de la sécurité collective*, Paris, Pedone, 2005, 280 p.

43. L'engagement français fut approuvé sur la base de l'art. 49 § 1 (déclaration de politique générale engageant la responsabilité du gouvernement) à l'Assemblée nationale par 523 voix contre 46 (dont 26 PC et 7 PS) et au Sénat sur la base de l'art. 49 § 4 (déclaration de politique générale sans engagement de responsabilité) par 290 voix contre 25 (dont 16 PC et 3 PS).

44. Le numéro spécial de la revue *Pouvoirs* consacré à « La France en guerre » (n° 58) met parfaitement en exergue ces différents éléments.

45. B. Chantebout rappelle qu'entre le 2 août 1990, date de l'invasion du Koweït, et le 28 fév. 1991, date du cessez-le-feu, le président Mitterrand est apparu onze fois à la télévision en « soignant son image d'homme de paix contraint à la guerre », *Brève histoire politique et institutionnelle de la V^e République*, Paris, A. Colin, 2004, p. 167.

Parlement ni le droit d'être tenu informé de l'évolution de l'engagement de troupes françaises à l'étranger, ni encore moins le droit de contrôler l'action de l'exécutif en ce domaine. Ici, la carence constitutionnelle est manifeste sous l'angle démocratique, ce qu'un tour d'horizon comparatiste confirme amplement. Aujourd'hui, encore plus qu'hier, la participation de la France à la pacification de certaines contrées déchirées et écartelées par les conflits se fait à travers l'action d'organisations multiples — universelles et régionales ; générales et spécialisées. La France intervient dans le cadre des opérations de maintien de la paix (OMP) mises en place sous l'égide des Nations unies⁴⁶, ou d'organisations régionales comme les organisations africaines (UA, CEDEAO), mais également dans le cadre de la balbutiante mais prometteuse politique européenne de sécurité et de défense (PESD)⁴⁷ ou encore au moyen d'opérations stratégiques menées dans le cadre de l'OTAN⁴⁸. Les processus de décision de ces engagements militaires sont toujours plus « externalisés » — le centre de gravité du *decision making process* se trouve à New York (ONU) et/ou à Bruxelles (OTAN/UE) — ce qui accentue un peu plus le « pré carré » exécutif (pour ne pas dire présidentiel)⁴⁹ et l'effacement parlementaire⁵⁰. Si des protestations de députés contre cette mise à l'écart de l'institution parlementaire ont émaillé à intervalles réguliers

46. La France est présente sur quatre continents dans le cadre des opérations de maintien de la paix des Nations unies : en Afrique (en Côte-d'Ivoire [ONUCI] avec 200 personnes, en Éthiopie-Érythrée [MINUEE] avec 1 personne, au Libéria [MINUL] avec 1 personne, en République démocratique du Congo [MONUC] avec 15 personnes, au Sahara-Occidental [MINURSO] avec 21 personnes, au Soudan [MINUS] avec 1 personne) ; sur le continent américain (en Haïti [MINUTSTAH] avec 79 personnes) ; en Europe (au Kosovo avec 57 personnes ; en Géorgie [MONUG] avec 3 personnes) ; au Moyen-Orient (au Liban [FINUL] avec 210 personnes ; au Proche-Orient [ONUST] avec 5 personnes). Informations recueillies sur le site du ministère des Affaires étrangères ; consultation du 1^{er} avr. 2008).

47. S. Bouiffror, « L'approche européenne en matière de conduite des opérations de maintien de la paix », in *Droit international et diversité des cultures juridiques — International Law and Diversity of Legal Cultures*, Paris, Pedone, 2008, p. 333-353. Pour une approche politiste, on se reportera à F. Petiteville, « L'autorité diplomatique de l'Union européenne », in L. Azoulai, L. Burgorgue-Larsen (dir.), *L'autorité de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 51-65.

48. Ainsi, en Afghanistan, au Tadjikistan, au Kirghizistan et dans l'océan Indien, la France est engagée dans le cadre des opérations de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) de l'OTAN et de l'opération *Enduring Freedom* (OEF). Parmi eux, 1 500 militaires français sont déployés sur le territoire afghan selon les informations officielles trouvées sur le site du ministère de la Défense (consultation au 25 mars 2008).

49. La décision du président Sarkozy, annoncée officiellement lors du sommet de l'OTAN à Bucarest le 3 avr. 2008, de revenir sur la décision prise le 7 mars 1966 par le général de Gaulle de ne plus participer à la structure militaire intégrée de l'Alliance atlantique, démontre — s'il en était encore besoin — la prévalence présidentielle dans les choix stratégiques de politique extérieure.

50. Pour une présentation très instructive et délivrée notamment par des praticiens sur l'engagement des troupes françaises dans les multiples maillages de l'action des organisations internationales, v. P. Daillier, F. Martineau, P. Teixeira, « La France et le maintien de la paix », in G. Cahin, F. Poirat, S. Szurek (dir.), *La France et le droit international*, Paris, Pedone, 2007, p. 55-83.

le cours de la vie politique — hier Édouard Balladur pour l'engagement français dans le Golfe; aujourd'hui certains députés socialistes dont Jean-Louis Bianco (président de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée) pour le renforcement de la présence militaire française en Afghanistan⁵¹ — elles ne se sont jamais transformées en fronde. L'institution parlementaire n'a jamais été saisie par la révolte. Elle a multiplié les rapports qui plaidaient pour un renforcement de sa fonction cognitive en matière extérieure, sans obtenir gain de cause. Les assemblées se sont alors repliées sur le développement et l'intensification d'une action extérieure recouvrant les habits d'une « diplomatie parlementaire ». Ainsi, les déplacements à l'étranger des présidents des assemblées dans des contextes politiques tendus⁵², la participation aux travaux des multiples assemblées parlementaires internationales⁵³, l'implication au sein de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (la COSAC), sont autant de manifestations politiques extérieures du dynamisme de l'Assemblée et du Sénat. Toutefois, cet activisme diplomatique, qui a mis les représentants du peuple en « réseaux », ne débouche pas sur une influence décisive à l'endroit des décisions prises par l'exécutif⁵⁴. La politique extérieure du Parlement français ne s'est pas transformée en une « politique juridique extérieure⁵⁵ », efficace car contraignante. La carence démocratique est ici évidente et fut relevée sans surprise par le comité Balladur. En proposant l'adjonction d'un second alinéa à l'article 35, le comité prenait acte de l'évolution de la configuration des crises et conflits internationaux en proposant un mécanisme à double détente : cognitif tout d'abord, de contrôle ensuite⁵⁶. L'obligation d'information posée à la charge de l'exécutif pour l'envoi de troupes militaires françaises sur les théâtres d'opérations militaires était réclamée de longue date au point que le comité Vedel s'en était fait l'écho en 1993⁵⁷. La novation concerne le vote d'une loi aux fins d'auto-

51. Elle fut annoncée devant les parlementaires britanniques à l'occasion du voyage officiel du président Sarkozy au Royaume-Uni les 26 et 27 mars 2008.

52. Ainsi du déplacement en Turquie de J.-L. Debré, président de l'Assemblée nationale, en compagnie des présidents des groupes politiques au sein de l'Hémicycle, à un moment (en 2005) où la candidature de ce pays à l'Union européenne était l'objet de vifs débats dans l'Hexagone.

53. *Ad ex.* l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (créée en 1949); de l'UEO (créée en 1954); de l'OTAN (créée en 1955); de la francophonie (créée en 1967); de l'OSCE (créée en 1990).

54. P. Bourassé, « Le Parlement français et les relations internationales », *AFRI* 2006, 399-415.

55. L'expression est celle de l'ouvrage classique de G. de Lacharrière, *La politique juridique extérieure*, Paris, Economica, 1983, 236 p.

56. La proposition d'adjonction se lit ainsi : « 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. », rapport du comité Balladur, proposition n° 53.

57. Le comité Vedel avait déjà proposé de modifier l'art. 35. Le texte de l'al. 2 proposé à l'époque se lit ainsi : « Toute intervention des forces armées de la France à l'extérieur du ter-

risation de la prolongation de la présence des troupes françaises sur un « théâtre extérieur ». Si ce double mécanisme finissait par être inscrit dans le marbre de la Constitution revisitée par le processus de réforme constitutionnelle lancée par le gouvernement Fillon⁵⁸, il pourrait sans nul doute compliquer la tâche *ad extra* de l'exécutif. Toutefois, c'est le prix à payer pour que la légitimité démocratique puisse s'exprimer dans le champ de l'action extérieure de la France, quand non seulement la vie de soldats français est en jeu, mais aussi quand la réputation du pays est en cause comme elle le fut, *a posteriori*, dans le cadre du génocide rwandais⁵⁹.

La mise en œuvre de l'article 53 a également participé à marginaliser le rôle du Parlement dans la conduite des relations internationales où l'action diplomatique est maîtrisée par l'exécutif⁶⁰. L'autorisation de ratification des traités internationaux délivrée par le Parlement est encadrée tant sous l'angle matériel — la nomenclature de l'article 53 étant limitative — que

ritoire 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. »

58. Au 1^{er} avr. 2008, les informations disponibles sur l'avant-projet de loi constitutionnelle démontrent que la rédaction de l'art. 35 a pris en considération les propositions du comité Balladur, tout en les réaménageant. Et de marteler que le rôle cognitif du Parlement est cantonné au « débat » sans vote (al. 1); et d'allonger le délai de présence des troupes françaises à l'étranger (il passe de trois à six mois), nécessaire pour l'obtention de l'accord de prolongation, ce qui est une manière de donner plus de latitude à l'exécutif. L'art. 35 de la Constitution serait complété par deux alinéas ainsi rédigés : « Le gouvernement informe le Parlement de toute intervention des forces armées à l'extérieur du territoire de la République *dans les délais les plus brefs. Cette information peut donner lieu à un débat qui n'est suivi d'aucun vote.* »

« Lorsque la durée d'une intervention excède *six mois*, sa prolongation est autorisée *par le Parlement. Cette autorisation fait l'objet d'une motion votée par les deux assemblées. Si le Sénat ne l'adopte pas, le gouvernement peut demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement sur la prolongation de l'intervention.* » (Les italiques sont les modifications ou les adjonctions par rapport aux propositions du comité Balladur; je remercie ici Bertrand Mathieu pour m'avoir communiqué le texte de l'art. 35 figurant dans l'avant-projet de loi constitutionnelle, pour l'heure, difficile d'accès.)

59. Sur la tragédie rwandaise, la littérature est prolifique. Sous un angle strictement juridique, on trouvera dans l'analyse de J.-D. Mouton les modalités précises de l'intervention française au Rwanda, tant dans le cadre de la MINUAR (Mission des Nations unies pour l'assistance au Rwanda) que dans le cadre de l'opération Turquoise, « La crise rwandaise de 1994 et les Nations unies », *AFDI* 1994. 214-242. Sur la sanction du crime par les juridictions internationales et nationales, y compris les juridictions françaises, v. L. Burgorgue-Larsen (dir.), *La répression internationale du génocide rwandais*, Bruxelles, Bruylant, 2003, 351 p. Tant l'ONU que l'Assemblée nationale française ont mis sur pied des commissions d'enquête afin d'évaluer précisément les erreurs et les responsabilités dans le génocide des Tutsis et des Hutus modérés d'avr. 1994 à juill. 1994, v. Rapport de la commission indépendante d'enquête sur les actions de l'organisation des Nations unies lors du génocide de 1994 au Rwanda, 86 p. (S/1999. 1257); Rapport déposé par M. Brana au nom de la commission des affaires étrangères le 9 avr. 1998 (n° 834).

60. A. Pellet, « Article 53 », in G. Conac, F. Luchaire (dir.), *La Constitution de la République française*, Paris, Economica, 1987, p. 1008-1009; L. Burgorgue-Larsen, « Article 53 », in G. Conac, F. Luchaire (dir.), *La Constitution de la République française*, Paris, Economica, 2008 (sous presse).

sous l'angle formel, l'autorisation est symbolique et exempte d'amendements. Si cette donne s'inscrit dans l'histoire constitutionnelle française⁶¹, il n'en reste pas moins, là encore, qu'elle pêche de plus en plus par son inadéquation avec l'évolution de la conclusion de certains accords de défense qui, bien qu'ils ne rentrent pas systématiquement dans la nomenclature susvisée, devraient faire l'objet d'une autorisation, ne serait-ce qu'afin d'assurer l'information des représentants du peuple. À cet égard, le comité Balladur — à l'instar de son prédécesseur — ne propose pas de modifier l'article 53 afin d'y inclure *expressis verbis* les accords de défense. Toutefois, les suggestions reviennent à réintégrer le Parlement dans un circuit informatif de bon aloi afin qu'il soit en mesure de suivre tant le déroulement de négociations internationales stratégiques (en tenant informées les commissions compétentes des accords de défense), que de formuler son point de vue grâce au vote de résolutions en matière internationale qui traduiraient « l'état d'esprit de la représentation nationale à un moment donné⁶² ».

* *
*

Prévalence présidentielle, effacement parlementaire. De cette opposition, il ressort clairement que la réforme constitutionnelle annoncée — la vingt-quatrième — devra prendre acte de cinquante ans de pratique qui ont consacré l'importance de la conduite présidentielle des affaires extérieures. L'unité de la prise de décision (efficace et rapide) est préférable à la division, éclatante en période de cohabitation (source de lenteurs et d'une image dégradée vis-à-vis de l'extérieur). Si ce primat de l'action du président était consacré, le renforcement des pouvoirs des assemblées devraient être alors, plus que jamais, au rendez-vous constitutionnel. Ici, l'esprit de 1958 doit être corrigé. Le Parlement français doit retrouver sa place dans le concert des « pouvoirs constitués ». Le mal-aimé des institutions républicaines doit être en mesure de se présenter comme un contre-pouvoir effectif, notamment quand les crises internationales peuvent mettre en jeu la réputation internationale du pays comme la vie de ses citoyens.

61. É. Zoller, *Droit des relations extérieures*, Paris, PUF, 1992, p. 189.

62. Rapport du comité dit Balladur, 29 oct. 2007, *op. cit.*, chap. II : « Renforcer l'efficacité du contrôle parlementaire » ; 5. Élargir la compétence du Parlement en matière de politique étrangère (propositions n° 54 et 55).