



**HAL**  
open science

## Les obstacles à l'affirmation de l'Allemagne comme garante de la sécurité collective

Mickaël Baubonne

► **To cite this version:**

Mickaël Baubonne. Les obstacles à l'affirmation de l'Allemagne comme garante de la sécurité collective. Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, 2016. hal-03717148

**HAL Id: hal-03717148**

**<https://hal.science/hal-03717148v1>**

Submitted on 8 Jul 2022

**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.

# Les obstacles à l'affirmation de l'Allemagne comme garante de la sécurité collective

**Mickaël Baubonne**

Maître de conférences en droit public  
Université de Haute-Alsace  
CERDACC (UR 3992)

La sécurité collective « repose sur la perception d'une indivisibilité et d'une solidarité de la paix entre États »<sup>1</sup>. La Loi fondamentale allemande consacre justement le souhait de l'Allemagne de s'engager dans le développement des relations internationales au bénéfice de la paix mondiale. Non seulement elle interdit à l'Allemagne d'accomplir des « actes susceptibles de troubler la coexistence pacifique des peuples et accomplis dans cette intention »<sup>2</sup> mais elle proclame par ailleurs la volonté du peuple allemand « de servir la paix du monde en qualité de membre égal en droits dans une Europe unie »<sup>3</sup>. Le rôle d'un État en matière de préservation de la sécurité collective doit être évalué à l'aune de sa puissance diplomatique. De sa puissance diplomatique découlera en effet sa capacité à faire respecter et à œuvrer pour la paix. Alors qu'elle vient de fêter ses 70 ans, l'Organisation des Nations Unies (ONU) est devenue un cadre privilégié de discussion et de coopération entre les États<sup>4</sup>. L'influence d'un État en son sein détermine donc pour beaucoup sa puissance diplomatique. Celle-ci est également alimentée par la puissance militaire de l'État. Effectivement, de la puissance militaire d'un État dépend son aptitude à faire valoir ses positions et à être un partenaire crédible en cas de menace contre la paix. Ces deux canaux de diplomatie, institutionnelle et de défense, rappellent les propos de Raymond Aron, pour qui les relations internationales s'organisent autour de deux acteurs, l'ambassadeur et le soldat<sup>5</sup>.

L'Allemagne a été contrainte de s'effacer par les alliés au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. La diplomatie allemande a souffert de la responsabilité du III<sup>e</sup> Reich dans le déclenchement de la Guerre. Cela a empêché l'Allemagne de participer à la formation de l'Organisation des Nations Unies. L'ONU s'est d'ailleurs construite contre l'Allemagne notamment. Les États allemands nés de la partition de l'Allemagne, la République fédérale d'Allemagne (RFA) et la République démocratique allemande (RDA), se sont d'ailleurs vus qualifiés d'« États ennemis »<sup>6</sup>. En vertu de l'article 53, §2, de la Charte des Nations Unies, « le terme "État ennemi" [...] s'applique à tout État qui, au cours de la seconde guerre mondiale, a été l'ennemi de l'un quelconque des signataires de la présente Charte ». À l'encontre de ces États, joue une série de clauses permettant une action rapide et forte des Nations Unies. Il s'agissait alors, sinon de punir le vaincu, du moins de prévenir de nouvelles agressions allemandes. Ce n'est finalement qu'en 1973, que les deux États

allemands sont devenus membres de l'ONU et que leur caractère « pacifique » a été reconnu<sup>7</sup>. Cependant, la responsabilité de l'Allemagne nazie dans le déclenchement de la Seconde Guerre mondiale ne suffit pas à expliquer la tardiveté de l'adhésion des États allemands. En effet, d'autres États ennemis ont pu intégrer les Nations Unies presque deux décennies auparavant<sup>8</sup>. Cette chronologie s'explique par l'acuité en Allemagne de la rivalité entre le bloc occidental et le bloc communiste, l'un ayant l'ascendant sur la RFA l'autre sur la RDA<sup>9</sup>.

D'un point de vue militaire, les deux Allemagne ont également subi les vues de leurs puissants alliés respectifs. La France, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, s'opposait à toute remilitarisation de l'Allemagne. Devant l'Assemblée nationale le 25 juillet 1949, Robert Schuman insistait sur ce qu'« il est inconcevable pour la France et ses alliés que l'Allemagne soit admise comme une nation susceptible de se défendre ou d'aider à la défense du monde occidental »<sup>10</sup>. La militarisation de la RFA n'a été acceptée dans le but de protéger l'Europe occidentale contre une invasion soviétique que sous la pression des États-Unis et faute d'une armée européenne intégrée<sup>11</sup>. En parallèle, la RDA a été intégrée au Pacte de Varsovie en 1955 et c'est au service de cet ensemble dominé par l'URSS que la *Nationale Volksarmee* a été constituée<sup>12</sup>. Dans ces conditions, l'Allemagne apparaissait comme une puissance militaire subordonnée.

Le contexte géopolitique a considérablement évolué. Désormais, l'Allemagne réunifiée, en tant que membre, prend sa part à l'action des Nations Unies au budget desquelles elle est un des principaux contributeurs<sup>13</sup>. L'Allemagne, qu'il s'agisse de l'État réunifié ou des États divisés, n'a en outre jamais été absente plus de huit ans du Conseil de Sécurité, qui assume « la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales » aux termes de l'article 24, § 1, de la Charte<sup>14</sup>. Cependant, l'Allemagne n'y occupe qu'un siège non permanent, pour un mandat de deux ans, sans être immédiatement rééligible. Lorsqu'elle est membre non permanent du Conseil, le vote négatif de l'Allemagne est insusceptible de paralyser l'action du Conseil contrairement aux membres permanents du Conseil qui disposent d'un droit de veto<sup>15</sup>. Au-delà de ce privilège, comme l'estiment Lorraine Sievers et Sam Daws, « la mémoire institutionnelle accumulée par les ministres des affaires étrangères [des membres permanents], forgée par des décennies de participation au Conseil, offre une connaissance avantageuse à la fois des questions de fond et des procédures. »<sup>16</sup> Cet avantage peut être déterminant alors qu'il est souvent éclipsé par le droit de veto. De plus, leur qualité de membre permanent a souvent donné un accès privilégié à des structures intégrées au système onusien aux vainqueurs de la Seconde Guerre mondiale<sup>17</sup>. L'affirmation de la diplomatie allemande au bénéfice de la sécurité collective passe donc par l'octroi d'un siège permanent à l'Allemagne.

En ce qui concerne la puissance militaire allemande, la Loi fondamentale allemande, en son article 87a, alinéa 1, dispose que « la Fédération établit des forces armées pour la défense ». Mais son alinéa 2 prévoit que, « en dehors de la défense, les forces armées ne doivent être engagées que dans la mesure où la présente Loi fondamentale l'autorise expressément ». Une partie de la doctrine s'est appuyée sur cette disposition pour soutenir qu'il serait trop réducteur de faire de la défense le seul but constitutionnel de la *Bundeswehr*, l'armée allemande. L'article 24 de la Loi fondamentale envisage en effet la possibilité pour la République fédérale « d'adhérer à un système de sécurité mutuelle collective », dans le but de « préserver la paix ». Des auteurs n'ont pas manqué d'observer que la loi fondamentale ne mentionne pas « expressément » l'emploi des forces armées à cette fin<sup>18</sup>. Mais préserver la paix suppose des moyens militaires propres à répondre à une menace ou à repousser une attaque<sup>19</sup>. Et permettre à l'État de s'engager dans un système de sécurité mutuelle implique qu'il puisse prodiguer l'assistance militaire qu'il peut réciproquement attendre de ses alliés<sup>20</sup>. Rappelant les implications d'un système de sécurité mutuelle<sup>21</sup>, la Cour constitutionnelle a admis le 12 juillet 1994 l'engagement des forces armées allemandes hors du territoire dans le cadre d'un tel système<sup>22</sup>. En ce sens, l'armée allemande répond à la qualification d'armée d'alliance (*Bündnisarmee*)<sup>23</sup>. Depuis, la *Bundeswehr* a multiplié les interventions en faveur de la paix hors du territoire fédéral sans que le multilatéralisme imposé par la Loi fondamentale représente un quelconque frein<sup>24</sup>. L'Allemagne a ainsi engagé ses soldats dans des opérations menées dans le cadre de l'ONU, de l'OTAN et de l'Union européenne, au titre de la politique de sécurité et de défense commune. Ces interventions multilatérales au sein de systèmes de sécurité mutuelle mondiaux ou régionaux permettent à l'Allemagne d'apparaître comme une puissance de paix (*Friedensmacht*) et non plus seulement comme une puissance civile (*Zivilmacht*). Loin d'être un obstacle à des engagements militaires allemands, le multilatéralisme est bien davantage une opportunité. Mais, aux yeux de ses alliés, l'Allemagne reste encore trop discrète<sup>25</sup>. Il lui est reproché de ne pas saisir toutes les occasions de s'engager dans des opérations menées dans le cadre de systèmes de sécurité mutuelle. Même le Président de la République fédérale d'Allemagne, Joachim Gauck, fait part de ses interrogations lors d'une conférence sur la sécurité, à Munich, en 2014 : « À mon avis, la République fédérale devrait, en bon partenaire, s'impliquer plus tôt, avec plus de détermination et de manière plus substantielle. »<sup>26</sup> Au final, et toujours selon les propos tenus par Joachim Gauck en 2014, « cela fait déjà 24 ans que l'Allemagne évolue pour devenir un garant d'un ordre mondial et de la sécurité. Sur ce chemin sinueux, elle progresse péniblement »<sup>27</sup>.

Se pose alors la question de savoir si l'affirmation de l'Allemagne comme garante de la sécurité collective se trouve freinée par des obstacles juridiques. L'analyse tant

du droit international que du droit allemand permet de révéler différents dispositifs juridiques qui facilitent l'expression d'oppositions politiques à l'affirmation de l'Allemagne et qui, par conséquent, représentent autant d'obstacles juridiques. Mais c'est fondamentalement le contexte politique, international et national, qui détermine la portée des obstacles juridiques au renforcement du rôle de l'Allemagne. C'est du contexte politique que dépend la matérialisation de ces obstacles juridiques : ces obstacles juridiques restent sans portée tant qu'ils ne sont pas activés par une opposition politique. Ainsi l'affirmation de l'Allemagne au sein des Nations Unies est-elle compromise par la nécessité d'une réforme du Conseil de sécurité, réforme improbable au regard du contexte politique international (I). En revanche, au regard du contexte politique national, l'affirmation de l'Allemagne en tant que puissance militaire est tout à fait possible malgré les prérogatives du *Bundestag* (II).

## **I. L'affirmation de l'Allemagne au sein des Nations Unies compromise par la nécessité d'une réforme du Conseil de sécurité**

Le renforcement de la diplomatie allemande repose pour partie sur l'affirmation de l'Allemagne au sein des Nations Unies avec l'octroi d'un siège permanent au Conseil de sécurité. Aux termes de l'article 23 de la Charte des Nations Unies, le Conseil de sécurité ne comprend aujourd'hui que cinq membres permanents : la France, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, les États-Unis d'Amérique, la République populaire de Chine et la Fédération de Russie<sup>28</sup>. Ce chiffre n'a jamais été modifié contrairement au nombre de sièges non permanents qui est passé de onze à quinze<sup>29</sup>. L'ajout de membres permanents est un sujet divisant la communauté internationale alors que la réforme de la Charte, et par extension du Conseil de sécurité, nécessite un large consensus (A). Pour aboutir, la réforme suppose donc des compromis (B) qui pourraient limiter l'affirmation de l'Allemagne.

### **A. La nécessité d'un large consensus pour la réforme du Conseil de sécurité**

Les articles 108 et 109 de la Charte des Nations Unies posent les conditions juridiques de sa révision. Deux procédures sont envisageables mais toutes deux exigent un large consensus (1). Cette condition juridique représente un obstacle à l'élargissement du Conseil de sécurité à de nouveaux membres permanents dans la mesure où elle aiguise les divergences au sein de la communauté internationale (2).

#### **1. Un large consensus rendu nécessaire par les procédures de révision de la Charte**

L'enlisement de l'élargissement du Conseil de sécurité des Nations Unies s'explique par les divergences au sein de la communauté internationale. Il ne faudrait pas

cependant n'y voir que la manifestation d'obstacles politiques. À la base, se trouvent des règles de droit qui permettent la manifestation de ces obstacles politiques. Michel Virally défendait cette même idée : « Parce que toute Organisation internationale est premièrement une institution juridique, établie par un acte juridique et gouvernée par des règles de droit qui soumettent à leur contrainte aussi bien le fonctionnement des organes que le jeu des acteurs, la science juridique a de bons titres à faire valoir pour s'instituer en maître d'œuvre. »<sup>30</sup> Le chapitre XVIII de la Charte, relatif aux amendements, comporte deux articles renvoyant à deux procédures différentes. L'article 108 prévoit l'adoption d'amendements par l'Assemblée générale, organe permanent, quand l'article 109 envisage les modifications de la Charte recommandées par une conférence générale des Membres des Nations Unies<sup>31</sup>, organe spécifiquement réuni aux fins de réviser la Charte. La seconde procédure est la plus lourde car elle suppose dans un premier temps « un vote de l'Assemblée générale à la majorité des deux tiers et par un vote de neuf quelconques des membres du Conseil de sécurité » pour provoquer la réunion d'un organe *ad hoc*. Cette différence explique que les rares amendements à la Charte aient été effectués selon la procédure fixée par l'article 108 et les initiatives pour que soit convoquée une conférence générale de révision ont toutes échouées<sup>32</sup>. La doctrine tend par ailleurs à distinguer les amendements de l'article 108 des amendements de l'article 109 selon leur portée. Olivier Fleurance explique que « l'article 108 permet ainsi d'apporter des modifications ponctuelles [...]. L'article 109, en revanche, adopte une approche plus radicale »<sup>33</sup>. Quelle que soit l'ambition de la réforme dans laquelle s'inscrirait la modification de l'article 23 relatif au Conseil de sécurité, elle devrait toujours recueillir d'abord l'accord de la majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée générale ou d'une conférence générale puis être ratifiée par les deux tiers des Membres de l'Organisation, y compris tous les membres permanents du Conseil de sécurité. Les articles 108 et 109 sont rédigés en termes identiques sur ce point.

Une très large majorité se dessine en faveur du principe d'une réforme du Conseil de sécurité des Nations Unies. Déjà le 16 septembre 2005 l'Assemblée générale adoptait le document final du Sommet mondial qui s'était tenu la même année et dont le paragraphe 153 était ainsi rédigé : « Nous souhaitons - et c'est un élément central de la réforme générale de l'Organisation que nous menons - que le Conseil de sécurité soit réformé sans tarder, afin de le rendre plus largement représentatif, plus performant et plus transparent, ce qui accroîtra encore son efficacité, la légitimité de ses décisions et la qualité de leur mise en œuvre. »<sup>34</sup> Cette position de principe est sans cesse renouvelée. À l'occasion de la séance plénière du 12 novembre 2014, les délégations ont encore appelé à une prompte réforme du Conseil de sécurité<sup>35</sup>. La composition du Conseil de sécurité a toujours été contestée, dès l'origine<sup>36</sup>, mais elle semble aujourd'hui complètement dépassée pour la plupart des Membres de l'Organisation. La décolonisation, la chute de

l'URSS, diverses évolutions géopolitiques ont donné naissance à des dizaines d'États de sorte que l'ONU compte désormais 193 Membres et non plus 51 comme en 1945<sup>37</sup>. En outre, le monde est devenu multipolaire, c'est-à-dire que des puissances régionales ont émergé à la faveur de l'apaisement des tensions Est/Ouest et aspirent à jouer un rôle accru sur la scène internationale<sup>38</sup>. Par ailleurs, aucun pays africain ou sud-américain ne siège au Conseil de sécurité comme membre permanent. Dans ces conditions, le Conseil ne paraît pas représentatif en ce que sa composition ne permet pas « aux diverses tendances qui existent à l'intérieur de l'organe plénier [...] de s'exprimer et de faire sentir son influence »<sup>39</sup>. Certes le nombre d'États non permanents a été porté de onze à quinze mais cela ne suffit manifestement pas à faire taire les critiques. Ingvar Carlsson, Premier ministre suédois, a fait observer ceci à l'occasion de la réunion commémorative pour le cinquantième anniversaire des Nations Unies : « La réforme est un mot populaire de nos jours. Pratiquement chacun des orateurs qui ont pris la parole à cette tribune pendant cette réunion a dit "L'ONU doit être réformée". Toutefois, le mot "réforme" semble de toute évidence avoir une signification différente pour chaque orateur. »<sup>40</sup> Si le consensus est solide autour de la nécessité de réformer, la question du contenu de la réforme réveille en revanche les oppositions au sein de la communauté internationale.

## 2. Une condition juridique réveillant les oppositions au sein de la société internationale

Une première série de dissensions oppose entre eux les États soutenant l'élargissement du Conseil de sécurité à de nouveaux membres permanents. Un tel élargissement suppose en effet de répondre à deux questions essentielles : combien de nouveaux membres permanents ? à quels États reviendraient ces nouveaux sièges ? En tout état de cause, il y aurait des choix à faire entre les différents prétendants. Certaines délégations préconisent la mise en place de critères de sélection<sup>41</sup>. Mais il est évident qu'il n'existe pas de critères objectifs et « chacun avance des critères en fonction de la candidature qu'il soutient » comme le souligne la thèse d'Olivier Fleurance<sup>42</sup>. De plus, des États appellent à la mesure en invitant à une augmentation limitée du nombre de membres du Conseil afin de préserver son efficacité. Les États-Unis défendent fermement cette position<sup>43</sup>. Malgré tout, l'Allemagne et le Japon obtiennent un large consensus pour accéder au statut de membre permanent notamment en raison de leur contribution substantielle au budget des Nations Unies. Bon nombre de délégations, à l'instar de la Roumanie, estiment que ce serait le signe d'« un engagement plus net de leur responsabilité dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales »<sup>44</sup>. Mais la plupart des délégations insistent en parallèle sur la nécessité d'une meilleure représentativité du Conseil de sécurité, quand bien même

la qualité de membre permanent « repose sur la responsabilité davantage que sur la représentativité » selon les professeurs Combacau et Sur<sup>45</sup>. Aussi le Conseil ne peut-il pas s'ouvrir à de nouveaux pays industrialisés et ignorer les pays en voie de développement, à des continents déjà représentés et laisser de côté l'Afrique et l'Amérique latine. Autrement dit, toute solution transitoire qui consisterait à n'intégrer dans un premier temps que l'Allemagne et le Japon est exclue<sup>46</sup>. L'Allemagne et le Japon ont fait le choix d'une alliance, le G4, avec le Brésil et l'Inde dans leur quête d'un siège permanent<sup>47</sup>. Non seulement cette alliance ne règle pas la question de la représentation de certains ensembles géographiques<sup>48</sup> mais en plus elle rencontre de vives oppositions d'autres prétendants. La candidature de l'Allemagne, assez largement soutenue, doit donc composer avec celles bien moins consensuelles d'autres États du G4<sup>49</sup>.

L'impossibilité de s'accorder sur l'identité des futurs membres et la volonté de ne pas donner à un voisin un rôle plus important que le sien ont finalement convaincu certains États de s'opposer à une réforme du Conseil de sécurité qui consisterait en un élargissement à de nouveaux membres permanents. Craignant d'être marginalisée par une entrée de l'Allemagne au sein du Conseil, l'Italie a constitué autour d'elle un groupe réunissant notamment l'Argentine, la Colombie, le Mexique, le Pakistan<sup>50</sup>. En attisant les prétentions concurrentes des pays du Sud, elle bloque indirectement la candidature allemande arguant que « la seule chose dont nous semblons avoir convenu c'est qu'il existe un profond désaccord sur la portée de l'élargissement du Conseil »<sup>51</sup>. Si ce groupe adhère au principe d'une réforme du Conseil de sécurité, il insiste sur le fait que cette réforme ne doit consister qu'en l'augmentation du nombre de sièges non permanents. Cela permettrait de ne pas conférer à de nouveaux États un droit de veto, que la Charte associe aujourd'hui à la qualité de membres permanents. De nombreux États ont en effet manifesté leur opposition à toute extension du droit de veto<sup>52</sup>. Ce droit se trouve contesté pour son caractère antidémocratique et contraire au principe de l'égalité souveraine des États posé à l'article 2 de la Charte<sup>53</sup>. Par ailleurs, la multiplication des détenteurs d'un tel droit pourrait paralyser l'action du Conseil et donc nuire à son efficacité. En imposant un large consensus en vue de la réforme du Conseil de sécurité, la condition juridique de majorité requise par les articles 108 et 109 invite à la recherche de compromis. Vont ainsi naître des solutions hybrides qui limiteraient l'affirmation de l'Allemagne au sein de cet organe central des Nations Unies.

## **B. La recherche de compromis limitant l'affirmation de l'Allemagne**

Le consensus autour d'une réforme faisant de l'Allemagne un nouveau membre permanent du Conseil de sécurité doté du droit de veto est insuffisant. En conséquence, des solutions de compromis émergent. Par nature, cela conduirait à une affirmation limitée de l'Allemagne. En guise de compromis, a été proposée la

réforme de la catégorie de membres non permanents ou, à l'inverse, celle de la catégorie de membres permanents afin de faire de l'Allemagne ou un membre non permanent privilégié (1) ou un membre permanent diminué (2).

### 1. L'Allemagne comme membre non permanent privilégié

L'article 23 de la Charte des Nations Unies n'envisage qu'une sorte de membres non permanents : des membres élus pour un mandat de deux ans et qui ne sont pas immédiatement rééligibles. Certaines délégations ont suggéré d'y adjoindre une autre catégorie de membres non permanents qui seraient amenés à siéger plus fréquemment ou plus longtemps. Plusieurs propositions vont en ce sens. Devant les nouvelles aspirations de l'Allemagne réunifiée, l'Italie a appelé à la création de cette catégorie inédite dès 1993<sup>54</sup>. À côté des membres non permanents élus pour deux ans et non rééligibles immédiatement, il y aurait eu dix sièges de membres non permanents réservés à vingt États « en fonction de l'importance de la contribution financière qu'ils pourraient apporter, de leur superficie, de leur nombre d'habitants, du degré d'efficacité de leur organisation interne, c'est-à-dire de leur aptitude à offrir un appui efficace tant en matière de ressources humaines qu'au niveau militaire et sur d'autres plans, ou en fonction des moyens culturels et des techniques de communication de pointe, dont ils disposent et qui devraient permettre de mobiliser l'opinion en faveur de l'Organisation des Nations Unies ». Ces vingt États se seraient succédé par paires et par roulement. Ce dispositif aboutirait à une présence renforcée, « semi-permanente », pour quelques membres. Finalement, l'Italie a réintroduit dans sa proposition le principe de l'élection pour ces membres afin de mieux montrer leur apparentement aux membres non permanents traditionnels, parfois qualifiés de « membres élus »<sup>55</sup>, et leur différence par rapport aux membres permanents. La proposition originelle voulait que ces nouveaux membres non permanents mais siégeant plus fréquemment soient élus pour deux ans et que leur mandat ne soit pas immédiatement renouvelable<sup>56</sup>. La Turquie et le Mexique ont en outre proposé de réserver un siège de membre non permanent à l'Allemagne et au Japon, qui l'occuperaient alternativement et qui siègeraient donc encore plus fréquemment<sup>57</sup>. Ce système ne ferait qu'inscrire dans le marbre de la Charte une réalité qui existe déjà : le Japon et l'Allemagne sont les deux États qui sont le plus souvent désignés pour occuper un siège de membre non permanent. D'autres délégations ont préféré proposer la suppression de la clause de non-rééligibilité immédiate, sur le modèle du Pacte de la Société des Nations<sup>58</sup>, ou encore l'allongement du mandat des membres non permanents afin d'assurer une présence renforcée à certains États<sup>59</sup>. Aujourd'hui, la proposition la plus sérieuse, parce qu'elle est soutenue par 30 États dont la Chine<sup>60</sup>, est celle portée par le groupe « Unis pour le consensus »<sup>61</sup> qui a présenté un projet de résolution en 2005<sup>62</sup>. Il s'agirait d'élargir le Conseil de sécurité à dix nouveaux membres non

permanents et de laisser aux groupes géographiques la responsabilité d'arrêter les modalités de réélection et de rotation des États. La catégorie des membres permanents pourrait alors perdre son homogénéité.

En devenant membre semi-permanent, l'influence de l'Allemagne pour la préservation de la sécurité collective ne serait pas aussi grande que si elle obtenait un siège permanent. Cependant, en fonction de la majorité requise pour les décisions du Conseil de sécurité élargi, son influence pourrait être réelle lorsqu'elle siège. Relever la majorité requise facilite en effet la formation d'une minorité de blocage. Ainsi point l'idée d'un « droit de veto collectif » des membres non permanents<sup>63</sup>. Mais l'Allemagne, avec le soutien de la France et du Royaume-Uni<sup>64</sup>, entend devenir membre permanent elle-même et refuse tout élargissement du Conseil de sécurité à des membres non permanents exclusivement, fussent-ils semi-permanents. Certaines propositions ont alors recherché le compromis en plaidant pour une augmentation du nombre de membres permanents en même temps que pour une réforme de cette catégorie afin de diminuer les privilèges de ces nouveaux membres.

## 2. L'Allemagne comme membre permanent diminué

Le principal point d'achoppement lorsqu'est évoqué l'entrée de nouveaux membres permanents au sein du Conseil est la question du droit de veto. L'article 27 de la Charte lie en effet ce droit à la qualité de membre permanent. En conséquence, l'élargissement du Conseil à de nouveaux membres permanents emporterait l'extension du droit de veto à ces derniers. L'extension de ce privilège est cependant contestée. En ce qui concerne les membres permanents originels, la suppression ou simplement la limitation de leur droit de veto semble improbable. Une telle réforme supposerait l'accord de tous les membres permanents actuels pour modifier l'article 27, or le traitement du conflit en Syrie par le Conseil de sécurité a montré combien les membres permanents étaient attachés à leur droit de veto<sup>65</sup>. Il pourrait en revanche être proposé de refuser aux nouveaux membres permanents l'extension du droit de veto qui serait alors réservé aux membres permanents historiques<sup>66</sup>. Par rapport à ces derniers, l'Allemagne serait ainsi un membre permanent diminué. Plusieurs délégations ont soutenu cette idée<sup>67</sup> qui était déjà défendue dans le projet de réforme Razali<sup>68</sup>. Avec l'appui de la France<sup>69</sup>, les candidats à un siège permanent ont exprimé leur opposition à une telle discrimination<sup>70</sup>. L'Allemagne n'est cependant pas opposée à toute discrimination dès lors qu'elle n'est que temporaire. Ainsi a-t-elle soumis l'idée que les nouveaux membres permanents ne puissent exercer leur droit de veto individuellement pendant cette période transitoire<sup>71</sup>.

Elle a également soutenu l'idée d'un encadrement du droit de veto des membres permanents. L'Allemagne a proposé que les membres permanents fassent une

déclaration préalable pour préciser l'usage qu'ils entendaient faire de ce droit, s'ils envisageaient même de l'exercer<sup>72</sup>. Comme l'a rappelé son représentant auprès de l'ONU le 12 novembre 2014, la France invite elle aussi tous les membres permanents à adopter, sur la base du volontariat, un « code de conduite »<sup>73</sup> qui consisterait « à s'abstenir volontairement et collectivement de recourir au veto lorsqu'une situation d'atrocités de masse est constatée »<sup>74</sup>. Les autres membres permanents historiques sont toutefois opposés à ce genre de limitation de sorte que cette proposition n'a jamais été soumise au vote<sup>75</sup>. En outre, des limitations du champ d'application du droit de veto ont déjà été tentées et les membres permanents sont souvent parvenus à les contourner. La Charte elle-même exclut deux hypothèses. La première est celle des questions de procédure pour lesquelles l'article 27 stipule que « les décisions du Conseil de sécurité [...] sont prises par un vote affirmatif de neuf membres ». Peu importe alors que parmi ces neuf membres figurent tous les membres permanents. C'est seulement lorsque le Conseil se prononce sur « toutes autres questions » que la décision est prise « par un vote affirmatif de neuf de ses membres dans lequel sont comprises les voix de tous les membres permanents ». Encore faut-il distinguer ce qui est une question de procédure de ce qui ne l'est pas. Lorsque la question n'est pas réglée par la Charte elle-même<sup>76</sup>, l'Exposé de San Francisco du 7 juin 1945, signée par les quatre puissances invitantes ainsi que la France, suggère que « la décision concernant la question préliminaire de savoir si une question est d'ordre procédural doit être prise par un vote de sept<sup>77</sup> membres du Conseil de sécurité, y compris les voix de tous les membres permanents »<sup>78</sup>. À l'appui de cet Exposé, les membres permanents peuvent donc exercer un « double veto » : le premier pour s'opposer à la qualification de « question de procédure », ce qui permet d'exercer un second veto pour s'opposer à l'adoption de la décision<sup>79</sup>. En outre, l'Exposé envisage des « chaînes d'événements ». Une décision quelconque peut conduire à d'autres décisions et à d'autres mesures, de sorte que l'unanimité est requise en amont<sup>80</sup>. Ces différentes pratiques sont de nature à étendre le champ d'application du droit de veto. La seconde hypothèse d'exclusion est également posée à l'article 27 de la Charte, lequel prévoit une abstention obligatoire en ce qui concerne « les décisions prises aux termes du Chapitre VI et du paragraphe 3 de l'Article 52 » pour les « partie[s] à un différend ». Bien entendu, les membres du Conseil de sécurité ont pu jouer sur ces qualifications pour voter et exercer, le cas échéant, leur droit de veto. Ainsi la France a-t-elle exercé son droit de veto en 1976 pour s'opposer à l'adoption d'une résolution sur la situation dans les Comores, ancien protectorat français à l'unité territoriale remise en cause par le refus des Mahorais de rompre avec la République<sup>81</sup>. Ces considérations invitent à la prudence quant à l'effectivité d'une limitation du droit de veto, *a fortiori* lorsqu'une telle limitation découlerait de déclarations préalables des détenteurs du droit de veto eux-mêmes. La proposition de l'Allemagne d'élargir le Conseil à de nouveaux membres permanents sous

réserve de rédiger une déclaration préalable sur l'usage qu'ils entendent faire du droit de veto peine encore par conséquent à faire consensus.

Les conditions juridiques posées à l'élargissement du Conseil de sécurité conduisent au *statu quo* car ils sont activés par le contexte politique international. Les compromis recherchés pour contenter tous les Membres des Nations Unies n'en satisfont finalement aucun. Se multiplient d'ailleurs les plaidoyers en faveur d'une réforme des méthodes de travail du Conseil de sécurité plutôt que d'une réforme de sa composition<sup>82</sup>. Il est par conséquent peu probable que le renforcement de l'Allemagne comme garante de la sécurité collective passe l'obtention d'un siège permanent au sein du Conseil de sécurité des Nations Unies. En revanche, l'affirmation de l'Allemagne sur la scène internationale, en tant que puissance militaire, est possible malgré les contraintes juridiques posées par le droit allemand.

## **II. L'affirmation possible de l'Allemagne en tant que puissance militaire malgré les prérogatives du Bundestag**

Au sein des différents systèmes de sécurité mutuelle constitués, l'Allemagne est devenue un acteur incontournable dans la mesure où certaines unités sont composées de nombreux soldats allemands<sup>83</sup>. Par conséquent, le refus de l'Allemagne d'engager ses soldats risquerait de paralyser ces capacités militaires multilatérales. Or, des observateurs pointent le manque de fiabilité de l'Allemagne. En effet, les engagements que pourrait prendre l'exécutif allemand seraient précarisés par les prérogatives que détient le pouvoir législatif et qui font de l'armée allemande une armée du Parlement (*Parlamentsheer*)<sup>84</sup>. L'engagement de soldats allemands hors du territoire fédéral est effectivement soumis à un examen parlementaire préalable opéré par le *Bundestag* (A). Il nécessite donc une concordance de vues entre l'exécutif et le législatif quand dans d'autres États l'exécutif est seul maître des forces militaires, au moins dans un premier temps. Pourtant, la pratique politique en Allemagne et ailleurs démontre la prévalence du contexte politique, ce qui relativise la portée de la contrainte juridique (B).

### **A. La réserve parlementaire pour l'engagement de soldats allemands hors du territoire fédéral**

Une procédure d'approbation par le *Bundestag* pour l'engagement de soldats allemands hors du territoire fédéral est fixée par la loi du 18 mars 2005 relative à la participation parlementaire à la décision d'engager les forces armées à l'étranger. Il en ressort deux éléments fondamentaux : l'engagement des forces armées hors du territoire fédéral doit être préalablement approuvé par le *Bundestag* ; cette approbation est précaire en raison du droit de révocation (*Rückholrecht*) dont dispose le *Bundestag*. Le contenu de cette réserve parlementaire

(*Parlamentsvorbehalt*) est pour l'essentiel dicté par la jurisprudence précise de la Cour constitutionnelle qui s'appuie sur la tradition constitutionnelle allemande pour circonscrire les prérogatives de l'exécutif (1). La Cour a tout de même tenté de préserver la capacité d'alliance de la République fédérale en admettant certaines entorses à la procédure normale (2).

#### 1. Une réserve née de la limitation de l'exécutif en vertu de la tradition constitutionnelle allemande

Dans son arrêt du 12 juillet 1994, la Cour constitutionnelle a estimé que, « pour l'engagement militaire des forces armées, le principe d'une réserve parlementaire doit être déduit de la Loi fondamentale »<sup>85</sup>. La Cour considère que ce principe, qu'elle qualifiera ultérieurement de « principe général »<sup>86</sup>, « correspond à la tradition constitutionnelle depuis 1918 »<sup>87</sup>. Et le juge de faire l'inventaire des dispositions constitutionnelles révélant cette tradition. D'abord, il est fait référence à la loi de révision de la Constitution de l'Empire allemand du 28 octobre 1918. Son article 11, §2, a limité les prérogatives de l'Empereur en exigeant toujours l'accord du *Bundesrat* et du *Reichstag* pour la déclaration de guerre, alors que c'était jusque-là la « chose de l'Empereur » aux termes du arrêt de 1994. Citant Anschütz<sup>88</sup>, la Cour constitutionnelle relève ensuite que, dans la Constitution de la République de Weimar<sup>89</sup>, le *Reichstag* « apparaît non plus comme une simple partie consentante mais comme le maître de [la déclaration de guerre et de la conclusion de la paix] ». Ces premiers temps de l'argumentation du juge constitutionnel allemand témoignent déjà de sa lecture constructive de la « tradition constitutionnelle ». La Cour constitutionnelle, à propos de la Constitution de la République de Weimar, reconnaît elle-même que l'intervention du *Reichstag* n'était pas toujours nécessaire à l'intervention de l'armée. En cas d'agression extérieure contre le territoire allemand, la promulgation d'une déclaration de guerre n'était pas requise de sorte que le seul moyen d'action, *ex post*, du *Reichstag* était l'engagement de la responsabilité du gouvernement. La tradition constitutionnelle allemande, y compris depuis 1918, est donc plutôt équivoque. Un autre grief peut être fait à l'argumentation des juges de Karlsruhe, en ce qu'ils se fondent sur des dispositions relatives à l'état de guerre. Or comme le relève le Professeur Tomuschat, « aujourd'hui il ne s'agit point de "faire la guerre", mais de contribuer au maintien de la paix internationale »<sup>90</sup>. La « guerre » contre le terrorisme a fait croître le nombre des opérations militaires dirigés contre des groupes armés prospérant dans des États défaillants. Parfois même, ces derniers demandent une protection internationale, ce qui rend inappropriée une déclaration de guerre. Certains États distinguent par conséquent la déclaration de guerre et l'engagement des forces armées à l'étranger pour exiger une l'autorisation du Parlement dans la première hypothèse et ne pas l'exiger dans la seconde<sup>91</sup>. Mais le juge constitutionnel

allemand a malgré tout jugé pertinent de calquer le rôle du Parlement en matière d'opérations extérieures sur le rôle qui lui a été conféré dans l'histoire en cas de déclaration de guerre. Il a poursuivi son inventaire pour mettre au jour une tradition constitutionnelle en convoquant les dispositions de l'ancien article 59a de la Loi fondamentale relatives à l'état de défense, aujourd'hui en partie reprises et complétées aux articles 115a et suivant. Aux termes de ces dispositions, « il appartient au Bundestag de constater que l'état de défense est engagé »<sup>92</sup>. Mais il s'agit de dispositions répondant à une situation exceptionnelle. Par conséquent, le professeur Tomuschat s'affirmait peu convaincu de la déduction à partir de ces dispositions d'une tradition constitutionnelle en faveur d'une réserve parlementaire pour tout engagement des forces armées<sup>93</sup>. Pour révéler cette tradition constitutionnelle, la Cour constitutionnelle se réfère en outre aux articles de la Loi fondamentale arrêtant les modalités de contrôle étroit du *Bundestag* en matière de défense. Sont cités les articles 45a, 45b et 87a. Le premier impose la création par le *Bundestag* d'une commission de la défense, qui pourra, notamment, se réunir comme commission d'enquête. La Cour constitutionnelle observe que « cela garantit que toutes les opérations de défense puissent être contrôlée par la commission de la défense à tout moment et à la seule initiative du parlement ». Pour assister le *Bundestag* dans son contrôle, l'article 45b prévoit la désignation d'un commissaire parlementaire aux forces armées. Cet organe auxiliaire, aux termes de la Loi fondamentale, assure selon la Cour le renforcement du contrôle parlementaire et son efficacité constante. Enfin, l'article 87a exige, à propos des forces armées, que le budget adopté par les parlementaires définisse « leurs effectifs et les traits essentiels de leur organisation ». Et le juge constitutionnel d'affirmer que « le contrôle parlementaire est complété par la fonction de contrôle inhérente au budget ». La Cour caractérise ainsi le pouvoir de contrôle important du *Bundestag*, qui aurait pour corolaire un pouvoir plus proactif d'approbation de tous les engagements des forces armées en vertu de la tradition constitutionnelle depuis 1918.

En réponse à cette jurisprudence, la loi de 2005 sur la participation parlementaire dispose en son premier paragraphe que « l'engagement de forces armées allemandes à l'extérieur du champ d'application de la Loi fondamentale requiert l'approbation du *Bundestag* »<sup>94</sup>. Son troisième paragraphe assure l'effectivité de la participation du *Bundestag* en exigeant que « le gouvernement fédéral transmet[te] au *Bundestag* la demande d'approbation de l'engagement des forces armées en temps utile et préalablement au déclenchement dudit engagement »<sup>95</sup>. Il impose également que la demande du gouvernement comporte différentes informations à destination du *Bundestag* : la mission envisagée, le théâtre des opérations, la base juridique de l'engagement, le nombre maximum des soldats engagés, les capacités des forces armées à engager, la durée prévue de l'engagement, les coûts estimés et le financement<sup>96</sup>. Si tout engagement des forces armées repose sur un processus

de codécision entre l'exécutif et le Bundestag, encore faut-il définir les contours de cette qualification juridique. Le législateur a adopté la définition suivante : « Il y a engagement des forces armées lorsque des soldats de la *Bundeswehr* prennent part à des opérations armées ou qu'il faut s'attendre à ce qu'ils y participent. »<sup>97</sup> Cette qualification est en revanche exclue par le législateur pour les « mesures de préparation et de planification », pour les « opérations et mesures d'aide humanitaire de la part des forces armées, dans le cadre desquelles le port d'armes ne poursuit qu'un objectif d'autodéfense et qu'il ne faut pas s'attendre à ce que soldats soient amenés à participer à des opérations armées ». Le huitième paragraphe de la loi sur la participation du Parlement aménage en outre au profit du *Bundestag* un droit de révocation de son approbation. La Cour constitutionnelle a d'ailleurs considéré qu'il s'agissait d'un élément garantissant les droits du *Bundestag* dans l'hypothèse où de simples doutes naîtraient quant au maintien des circonstances ayant motivé l'approbation. En effet, le droit de révocation du *Bundestag* prévu par le législateur fait de cet organe le « maître de sa décision d'approbation »<sup>98</sup>, qu'il peut révoquer à tout moment, « conformément aux exigences constitutionnelles »<sup>99</sup>. Dans son arrêt de 1994, le juge constitutionnel a pris soin de préciser que la participation du *Bundestag* est nécessaire même dans le cas d'une agression contre un allié<sup>100</sup>. Par conséquent, la réserve parlementaire prévaut sur les obligations internationales de l'Allemagne. Le risque est alors de compromettre la fiabilité de l'Allemagne en tant qu'alliée, et partant, sa capacité d'alliance (*Bündnisfähigkeit*). Mais celui qui interprète la Loi fondamentale, le juge, comme celui qui l'applique, le législateur, tentent de réduire ce risque.

## 2. La préservation de la capacité d'alliance de la République fédérale

La Cour constitutionnelle a soutenu que « la participation du *Bundestag* imposée par la Loi fondamentale aux décisions concrètes relatives à l'engagement des forces armées ne doit pas porter atteinte à la capacité de défense militaire et à la capacité d'alliance de la République fédérale d'Allemagne »<sup>101</sup>. Afin d'étudier dans quelle mesure les prérogatives du *Bundestag* pouvait être garanties tout en préservant la capacité d'alliance de l'Allemagne, le *Bundestag* a constitué une commission de contrôle et de garantie des droits du Parlement lors de l'envoi de la *Bundeswehr* dans des missions à l'étranger. L'une des conclusions du rapport de cette commission<sup>102</sup> est que la Loi fondamentale comme la loi ordinaire ménage une marge de manœuvre au profit de l'exécutif de nature à sécuriser la capacité d'alliance de l'Allemagne. La Cour constitutionnelle a d'ailleurs cherché à préciser la portée de la réserve parlementaire en énonçant ce qu'il fallait entendre par « engagement des forces armées » au sens de la Loi fondamentale. À la lecture de sa jurisprudence, la définition d'un engagement, au sens de la Loi fondamentale, est plus rigoureuse que celle donnée par la loi sur la participation du Parlement. En

effet, pour la Cour, un engagement des forces armées, au sens de la Loi fondamentale, suppose « qu'il [faille] s'attendre concrètement à ce que des soldats allemands prennent part à des affrontements armés »<sup>103</sup>. Au lieu d'« affrontement » (*Auseinandersetzung*), le législateur, lui, utilise le terme plus vague d'« opération » (*Unternehmung*). Mais la différence majeure réside dans l'emploi de l'adverbe « concrètement » qui ne figure pas dans la loi de participation parlementaire. Une telle précision limite le champ de la réserve parlementaire. La commission de contrôle et de garantie des droits du Parlement souhaite donc l'introduction de cet adverbe dans la définition légale de l'engagement afin de préserver la capacité d'alliance de l'Allemagne sans pour autant porter atteinte aux prérogatives constitutionnelles du *Bundestag*<sup>104</sup>. Malgré tout, il reste des situations litigieuses à l'image de l'évacuation de ressortissants européens en Libye par des moyens militaires dans le cadre de l'opération *Pegasus*. Estimant que les moyens militaires ne devaient répondre qu'aux dangers limités propres à l'opération, le gouvernement soutenait que cette « mission humanitaire » n'avait pas de « caractère militaire »<sup>105</sup>. Par conséquent, il n'a pas demandé l'approbation du *Bundestag*, ce qui lui a été reproché par le groupe parlementaire « Alliance 90/Les Verts » devant la Cour constitutionnelle. Et cette dernière a adopté une lecture sévère des événements vis-à-vis du gouvernement en jugeant que les moyens mis en œuvre pour l'évacuation dans le contexte libyen trahissaient un risque réel, et non seulement théorique, d'attaques ennemies<sup>106</sup>. Dans ces conditions, le gouvernement devait respecter les droits du Parlement. Pour renforcer la sécurité juridique de l'emploi des forces armées, la commission de contrôle et de garantie des droits du Parlement a proposé de multiplier les présomptions légales pour exclure la qualification d'« engagement » dans les hypothèses où des affrontements ne seraient pas à attendre concrètement<sup>107</sup>. Mais il ne s'agirait que de présomptions simples qui appelleraient un examen *in concreto* de l'opération envisagée pour vérifier qu'une approbation n'est pas nécessaire en raison du danger que courent les soldats et du risque d'escalade<sup>108</sup>. Ces présomptions pourraient jouer très marginalement au regard de la décision de la Cour constitutionnelle relative à l'opération *Pegasus* qui a démontré toute la rigueur du juge. La Cour a d'ailleurs rappelé que les dispositions constitutionnelles relatives au droit du Parlement en matière d'engagement de soldats allemands devaient être interprétées « de manière favorable au Parlement » (*parlamentsfreundlich*)<sup>109</sup>. Réduire plus encore le champ de la réserve parlementaire supposerait une révision de la Loi fondamentale. Mais il n'est pas certain qu'une telle révision soit à la portée du constituant dérivé. L'article 79, alinéa 3, de la Loi fondamentale décrit un noyau indérogeable de droits et de principes que le constituant dérivé n'est pas habilité à remettre en cause. Parmi ces principes figurent, par renvoi du troisième alinéa de l'article 79<sup>110</sup>, ceux de l'article 20. Le premier alinéa de l'article 20 dispose que « la République fédérale d'Allemagne est un État fédéral démocratique et social ». Or, la Cour

constitutionnelle fait le lien entre le caractère parlementaire de l'armée et l'« ordre constitutionnel démocratique et propre à un État de droit »<sup>111</sup>. Par conséquent, la marge de manœuvre du pouvoir constituant dérivé pourrait être très réduite, voire même nulle, pour diminuer les prérogatives du *Bundestag*<sup>112</sup>.

Dans les cas où la réserve parlementaire est applicable, il a fallu préciser la nature et les modalités d'exercice des prérogatives du *Bundestag*. Le juge constitutionnel a d'abord prévenu que le pouvoir d'approbation du *Bundestag* pour l'engagement des forces armées « ne lui confère aucun droit d'initiative »<sup>113</sup>. Autrement dit, il ne peut pas « contraindre le gouvernement à un tel engagement ». Le juge se prononce ainsi en vertu du « domaine propre confié par la Constitution au gouvernement concernant les actes de politique étrangère ». Cela confirme d'ailleurs l'un de ses précédents arrêts dans lequel il a jugé que la Loi fondamentale « ne reconnaît au pouvoir législatif aucun droit d'initiative en matière d'affaires étrangères »<sup>114</sup>. Ce point est repris au troisième alinéa du paragraphe 3 de la loi sur la participation du Parlement : « Le *Bundestag* peut approuver la demande ou la rejeter. Des modifications de la demande ne sont pas admises. » Il n'appartient donc qu'à l'exécutif de définir la portée des engagements auxquels il consent dans le cadre de systèmes de sécurité mutuelle collective et il n'a pas à craindre d'éventuels amendements du *Bundestag*. Par ailleurs, le juge constitutionnel a relevé que, « en cas de péril imminent, le gouvernement fédéral est habilité à décider l'engagement provisoire de forces armées, ainsi qu'à apporter son concours aux décisions correspondantes dans le cadre d'une alliance ou d'une organisation internationale et à les exécuter provisoirement et ce, sans avoir obtenu préalablement une habilitation concrète de la part du Parlement »<sup>115</sup>. Cela assure une réaction rapide et certaine de l'Allemagne dans l'hypothèse où l'un de ses alliés serait agressé. Pour autant, cet engagement devrait faire l'objet d'une demande ultérieure au *Bundestag* afin de lui permettre de « se prononcer immédiatement sur l'engagement ainsi décidé ». Cette intervention du *Bundestag* peut donner lieu au rappel des forces armées s'il le souhaite. Mais il est des hypothèses où la réponse au péril est si prompte qu'elle ne permet pas au *Bundestag* de se prononcer en temps utile. Ce fut le cas avec l'opération *Pegasus*. La Cour constitutionnelle a alors jugé que « le gouvernement doit renseigner immédiatement le Parlement sur les fondements de la décision d'engagement et sur le déroulement dudit engagement »<sup>116</sup>. Le gouvernement n'est en revanche nullement obligé d'obtenir l'approbation du Parlement. Et c'est précisément ce qui a permis de rejeter la requête introduite par l'opposition contre la décision d'engager des forces armées dans l'opération *Pegasus* sans l'approbation du *Bundestag*. Pour le reste, la Cour constitutionnelle a laissé au législateur le soin de fixer les conditions pour caractériser cet état d'urgence et les détails de la procédure à observer<sup>117</sup>. Également chargé de préciser la procédure d'approbation par le *Bundestag* en dehors de tout péril imminent, le législateur a défini une procédure simplifiée en cas d'engagement de faible

intensité et étendue<sup>118</sup>. Il a été considéré que la procédure normale décrite plus haut<sup>119</sup> et reposant sur le vote de l'ensemble des représentants était trop lourde pour ce genre d'engagements, « qui implique un faible nombre de soldats, qui est manifestement, vu les circonstances de la mission, d'importance mineure et qui ne constitue pas une participation à une guerre »<sup>120</sup>. L'alinéa 3 du paragraphe 4 de la loi sur la participation du Parlement détermine des hypothèses d'engagements qui sont présumés être de faible intensité et étendue au regard de cette définition : « une mission d'exploration dans le cadre de laquelle le port d'armes ne poursuit qu'un but d'autodéfense »<sup>121</sup>, un engagement « n'impliquant que certains soldats qui, en raison de conventions d'échanges, servent dans les forces armées d'un pays allié », un engagement « n'ayant recours qu'à certains soldats dans le cadre d'une mission des Nations Unies, de l'OTAN, de l'UE ou d'une organisation exécutant une mission des Nations Unies ». Dans l'hypothèse où un engagement est de faible intensité et étendue, la loi dispose que « l'approbation est considérée comme donnée si, dans un délai de sept jours à compter de la distribution de l'imprimé du *Bundestag*, il n'a pas été exigé que la question soit examinée par le *Bundestag* par un groupe parlementaire ou cinq pour cent des membres du *Bundestag* ». Autrement dit, pour faciliter et accélérer la prise de décision, cette disposition lie le fond à la procédure. Mais cela explique aussi la faible utilisation de cette procédure, certains parlementaires et certains groupes désirant s'exprimer sur le fond indépendamment de la procédure. Aussi la commission de contrôle et de garantie des droits du Parlement a-t-elle proposé qu'une réflexion soit menée sur la distinction de la procédure et du fond<sup>122</sup>. À vrai dire, les enjeux du recours à la procédure simplifiée plutôt qu'à la procédure normale sont minimes. En effet, le *Bundestag* a démontré son esprit de responsabilité lorsqu'il est saisi de demandes d'approbation selon la procédure normale. Cela garantit une prise de décision relativement rapide alors que, par définition, il n'y a pas de péril imminent<sup>123</sup>. La commission de contrôle et de garantie des droits du Parlement a fait observer que, « dans le cas de 53 demandes sur les 96 sur lesquelles le *Bundestag* a délibéré, la procédure parlementaire a duré au plus 9 jours entre la première délibération et le vote final ; passé 23 jours, 94 demandes (97,9 %) avaient reçu une décision définitive ». Les attentats terroristes qui ont endeuillé Paris le 13 novembre 2015 ont récemment éprouvé la capacité d'alliance de l'Allemagne. Après que la France a invoqué l'article 42, paragraphe 7, du TUE relatif à l'aide et à l'assistance mutuelle en cas d'agression armée sur le territoire d'un État membre, le gouvernement fédéral allemand a décidé le 1<sup>er</sup> décembre 2015 d'engager jusqu'à 1 200 soldats, une frégate et des avions de reconnaissance dans la lutte contre l'État islamique en Irak et au Levant<sup>124</sup>. Le *Bundestag* a approuvé cet engagement dès le 4 décembre. Pour la commission de contrôle et de garantie des droits du Parlement, cette célérité est due au fait que le Règlement du *Bundestag* permet à l'assemblée de « décider à la majorité simple d'écartier les délais s'appliquant habituellement entre la

présentation par la commission compétente de la recommandation de décision et la délibération finale du Parlement »<sup>125</sup>. Afin de responsabiliser davantage encore le *Bundestag*, la commission de contrôle et de garantie des droits du Parlement a suggéré de développer les obligations d'information à la charge du gouvernement. Il incomberait alors à ce dernier de présenter au *Bundestag*, « chaque année, un rapport relatif aux capacités militaires multilatérales composites existantes dont la disponibilité doit être assurée sur le plan politique. Dans ce rapport, il expose les situations de dépendance liées à chaque capacité concernée, ainsi que les conséquences potentielles pour un engagement de ces capacités si l'Allemagne décidait de ne pas participer à une mission »<sup>126</sup>. Le gouvernement serait également obligé d'informer le *Bundestag* « aussi tôt que possible de la création de nouvelles capacités militaires multilatérales composites auxquelles des soldats de la *Bundeswehr* doivent contribuer. » Grâce à cette information en amont, certains débats pourraient être très tôt évacués plutôt que d'intervenir au moment de la décision d'approbation. Cela renseignerait également le gouvernement de manière précise sur la bienveillance ou non des membres du *Bundestag* en ce qui concerne une éventuelle intervention armée, ce qui lui permettrait de s'impliquer plus sereinement dans des coalitions internationales. Enfin, les alliés de l'Allemagne connaîtraient la position *a priori* du *Bundestag*, renforçant la crédibilité du gouvernement fédéral lorsqu'il s'engage dans des coalitions. Ces obligations d'information en amont sont une alternative à une proposition de réforme de la loi qui consisterait à permettre au *Bundestag* de donner une autorisation *in abstracto* avant même qu'un engagement concret ne soit à l'étude<sup>127</sup>. Une telle proposition pourrait se révéler contraire à la Loi fondamentale dans la mesure où cette dernière exige une « décision parlementaire [...] sur l'engagement concret des forces armées »<sup>128</sup>. Certes, des réformes peuvent sembler opportunes. Mais les garanties déjà données n'en sont pas moins conséquentes. La commission de contrôle et de garantie des droits du Parlement propose d'ailleurs « de renforcer la compréhension mutuelle » entre alliés en promouvant les contacts entre les parlementaires allemands et des États alliés<sup>129</sup>. Les alliés de l'Allemagne pourraient alors prendre conscience de l'ensemble des garanties du droit allemand de nature à préserver la capacité d'alliance de la République fédérale. De toute façon, les contraintes juridiques à l'engagement des forces armées à l'étranger par l'exécutif ont peu de poids lorsque le contexte politique est favorable à l'exécutif. C'est que, en Allemagne comme dans d'autres démocraties, c'est le contexte politique qui est déterminant.

## **B. Le caractère déterminant du contexte politique pour l'engagement des forces armées**

Il serait erroné de déduire de la place du parlement en droit allemand que l'Allemagne est un partenaire militaire peu fiable. De même, le droit d'autres États, réputé plus bienveillant à l'égard de l'exécutif pour l'engagement des forces armées, n'est pas une garantie de leur fiabilité. Les contraintes juridiques à l'engagement des forces armées ne se matérialisent pas lorsque le contexte politique est particulièrement favorable à l'exécutif. Le caractère déterminant du contexte politique peut être démontré en convoquant deux éléments. D'une part, en Allemagne, la contrainte juridique qu'est la réserve parlementaire a jusqu'ici été largement neutralisée par le contexte politique (1). D'autre part, dans d'autres États, alors qu'il n'existe pas de contraintes juridiques, ce sont des tensions politiques qui tendent à empêcher des engagements de forces armées (2).

#### 1. La réserve parlementaire : une contrainte juridique neutralisée par le contexte politique allemand

L'article 63, alinéa 2, de la Loi fondamentale pose le principe selon lequel « est élu [Chancelier] celui qui réunit sur son nom les voix de la majorité des membres du Bundestag ». Le plus souvent, le Chancelier devra son élection à une coalition de partis car l'élection de la moitié des membres du *Bundestag* au scrutin proportionnel plurinominal empêche une majorité formée d'un seul parti de se dessiner. Cette coalition sera scellée par un contrat qui fixera le programme du gouvernement. En outre, un des mécanismes du parlementarisme rationalisé mis en place par la Loi fondamentale allemande repose sur l'impossibilité pour le *Bundestag* d'exprimer sa défiance envers le Chancelier fédéral s'il n'élit pas concomitamment un successeur à la majorité de ses membres<sup>130</sup>. La commission de contrôle et de garantie des droits du parlement lors de l'envoi de la *Bundeswehr* dans des missions à l'étranger de relever alors : « Dans un système parlementaire, le gouvernement bénéficie normalement de la confiance de la majorité des membres du Parlement. » Cela n'a jamais été démenti par la pratique parlementaire en matière d'engagements des forces armées. Ce contexte favorable à l'exécutif explique en effet que, depuis l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 12 juillet 1994, toutes les demandes d'approbation déposées par le gouvernement ont été acceptées par le *Bundestag*<sup>131</sup>. Il faut également préciser que, dans l'hypothèse où le soutien de la majorité parlementaire venait à se fissurer, l'exécutif dispose d'une arme essentielle au parlementarisme rationalisé allemand. Le Chancelier peut effectivement engager sa responsabilité en proposant une motion de confiance aux termes de l'article 68 de la Loi fondamentale. L'échec de cette motion, faute d'avoir obtenu l'approbation de la majorité des membres du *Bundestag*, permet au Président fédéral, sur proposition du Chancelier, de dissoudre l'assemblée. En mettant en œuvre les dispositions de l'article 68, il s'agit pour le chef de l'exécutif de menacer les parlementaires dans leur mandat pour en obtenir une attitude

conciliante. Il y a un précédent en matière d'engagement des forces armées à l'étranger. Suite à l'opposition annoncée de huit députés du parti des Verts, composant pourtant la coalition « rouge-verte », le Chancelier Schröder (SPD) en 2001 a posé, avec succès, la question de confiance à l'occasion de sa demande d'approbation pour l'engagement de la *Bundeswehr* en Afghanistan<sup>132</sup>. Autrement dit, le contexte politique est bien souvent favorable à l'exécutif et, s'il ne l'est pas, l'exécutif a les moyens de le rendre favorable.

Dans ces conditions, la réserve parlementaire pour l'engagement des forces armées n'est guère susceptible de freiner les éventuelles ambitions militaires du gouvernement pour l'Allemagne. Il apparaît par conséquent que la moindre implication de la *Bundeswehr* sur des théâtres d'opération étrangers est essentiellement le fruit de la prudence du gouvernement allemand et non la conséquence d'obstacles juridiques insurmontables. Ce que craint le gouvernement est moins un échec de la procédure d'engagement des forces armées faute d'une approbation que de devoir assumer un tel engagement devant une opinion publique allemande pour le moins réservée<sup>133</sup>. Le traitement de la crise libyenne par le gouvernement allemand lorsque l'Allemagne était un membre non permanent du Conseil de sécurité des Nations Unies semble en témoigner. En 2011, l'Allemagne s'est abstenue sur la question d'une intervention armée en Libye afin de soutenir les rebelles contre le régime de Kadhafi. La commission de contrôle et de garantie des droits du Parlement observe que « le gouvernement fédéral avait donc décidé indépendamment de la question de l'intervention du Parlement et de la position du *Bundestag* qu'il ne voulait pas participer à l'intervention armée en Libye ». Finalement, la seule chose que la réserve parlementaire en matière d'engagement des forces armées empêche est la perte par l'Allemagne de sa souveraineté. Comme le laisse entendre le projet d'une armée européenne relancé récemment par le Président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker<sup>134</sup>, la sécurité collective passe aujourd'hui par une plus forte intégration des armées alliées. Cela pourrait conduire à ce que les engagements de soldats nationaux à l'étranger ne soient plus décidés par les États mais par une organisation supranationale. Cependant, l'intégration de l'Allemagne au sein d'organisations militaires ne saurait consister à supprimer la réserve parlementaire en matière d'engagement des forces armées, laquelle « échappe à toute intégration » (*Integrationsfest*)<sup>135</sup>. Cela garantit que la décision d'engager des soldats nationaux hors des frontières demeure, *in fine*, une décision nationale. La souveraineté de l'Allemagne se trouve ainsi préservée puisque ce concept s'oppose à un transfert du monopole de l'État sur les forces armées à une autre entité juridique. Corroborant l'analyse du professeur Beaud<sup>136</sup>, la Cour constitutionnelle allemande, dans son arrêt de 2009 relatif au Traité de Lisbonne, considère en effet que certaines compétences ne sont pas transférables dans la mesure où elles permettent de prendre des décisions « particulièrement sensibles pour la capacité démocratique

d'autodétermination d'un État constitutionnel »<sup>137</sup>. Bien qu'il puisse rappeler à lui toute compétence transférée en tant que maître des traités, un État souverain ne peut pas malgré tout se séparer de certaines d'entre elles. Parmi ce noyau dur de compétences figure le « monopole de la force de l'État », exercé au moyen des forces armées vis-à-vis de l'extérieur<sup>138</sup>. Et cette fois, le contexte politique, fût-il favorable à une intégration extrêmement poussée, ne permettrait pas de minimiser la portée de l'obstacle juridique qu'est la réserve parlementaire. Mais le contexte politique reste déterminant en revanche en ce qui concerne l'engagement des forces armées à l'étranger. Une autre manifestation de la prévalence du contexte politique sur le cadre juridique est à rechercher dans des droits autres que le droit allemand.

## 2. L'existence d'obligations politiques de consultation des parlementaires malgré l'absence d'obligations juridiques en droit comparé

Parmi les principaux alliés de l'Allemagne, il y a des États dont le droit ne prévoit pas de réserve parlementaire pour l'engagement des forces armées. Cependant, le contexte politique a parfois poussé l'exécutif à impliquer le parlement, *praeter legem*. Cette situation tout à fait inverse à la situation allemande illustre également la prévalence du contexte politique sur le cadre juridique. Tel est le cas au Royaume-Uni où il n'existe aucun texte pour imposer au gouvernement de seulement consulter le Parlement lors d'interventions de l'armée britannique hors des frontières. Engager les forces armées à l'étranger est une prérogative de la Couronne exercée par le gouvernement<sup>139</sup>. D'ailleurs, la plupart de ces interventions depuis la Seconde Guerre mondiale n'ont donné lieu à aucune consultation. Ce fut le cas lors de la crise du Canal de Suez, de la Guerre des Malouines, des interventions britanniques dans le Golfe persique, en ex-Yougoslavie et en Afghanistan<sup>140</sup>. Le professeur Rodney Brazier de s'étonner : « Comme il est curieux - bizarre peut-être - que l'accord des deux Chambres du Parlement soit exigé pour la législation déléguée, technique, et souvent sans importance, alors que ce n'est pas du tout nécessaire avant de faire courir le risque à des hommes et à des femmes d'être défiguré ou de mourir. »<sup>141</sup> Mais lors de la Guerre d'Irak de 2003, le gouvernement a fait le choix de consulter la Chambre des Communes qui a donc pu s'exprimer par un vote, positif. Depuis, le gouvernement a toujours recherché le consentement de cette Chambre. Pour l'intervention en Libye en 2011, le Parlement a ainsi été consulté et a soutenu l'intervention décidée par le Premier ministre, David Cameron. Le gouvernement a d'ailleurs reconnu à cette occasion une « convention » consistant à permettre à la Chambre des Communes de débattre de l'envoi de troupes britanniques. C'est donc cette convention qu'il a proposé d'observer, « sauf en cas d'urgence et lorsque ce ne serait pas opportun »<sup>142</sup>. En 2013, sa volonté de frapper le régime de Bachar el-Assad, en Syrie, a conduit le Premier ministre à

consulter à nouveau la Chambre des Communes. Mais cette fois, c'est un refus que les députés ont opposé au chef du gouvernement. David Cameron s'est conformé à cette position en renonçant à une participation britannique à une coalition internationale. Il en ressort que non seulement la consultation du Parlement s'est imposée politiquement au gouvernement mais que, par ailleurs, le gouvernement doit politiquement s'incliner devant une éventuelle opposition des parlementaires. La pratique aux États-Unis reflète également la prévalence du contexte politique sur le cadre juridique. Celui-ci, aux États-Unis, offre au Président une certaine marge de manœuvre. La Constitution dispose que le Congrès a le pouvoir de déclarer la guerre<sup>143</sup> et elle fait du Président le commandant en chef de l'armée et de la marine des États-Unis<sup>144</sup>. Cependant aucune disposition constitutionnelle ne régit l'emploi des forces armées dans des conflits qui n'appellent pas une déclaration de guerre formelle. C'est le législateur qui est intervenu à cette fin. Selon la « *War Powers Resolution* » de 1973, le Président peut engager les forces armées sur des théâtres d'opération extérieurs après avoir consulté le Congrès<sup>145</sup>, lequel peut exiger le rapatriement des troupes à tout moment<sup>146</sup>. Et ce n'est que si l'engagement dure plus de 60 jours que le Président devrait obtenir une autorisation spécifique, étant précisé qu'il peut se permettre de prolonger l'engagement pour 30 jours si nécessaire pour organiser le rapatriement des troupes en toute sécurité<sup>147</sup>. Cependant, le Président Obama en 2013, envisageant de frapper lui aussi le régime de Bachar el-Assad, s'est résolu à demander l'accord du Congrès avant toute intervention militaire. Il s'est justifié en ces termes : « Si j'estime disposer de l'autorité nécessaire pour mener cette action militaire sans autorisation spécifique de la part du Congrès, je sais cependant que notre pays sera plus fort si nous suivons cette voie, et nos actions, encore plus efficaces. Il faut pouvoir en débattre, car les questions sont trop importantes pour être routinières. »<sup>148</sup>

En France, le contexte politique n'a pas réellement contribué à renforcer la place du Parlement dans le silence de la Constitution. Jusqu'en 2008, la Constitution était silencieuse en matière d'intervention armée à l'étranger. Elle traitait en revanche de la question de la déclaration de guerre, qui « est autorisée par le Parlement ». À l'instar de son homologue américain, le Président de la République est « le chef des armées » en vertu de l'article 15. Le Premier ministre est quant à lui « responsable de la Défense nationale » aux termes de l'article 21. Les opérations extérieures étaient donc un domaine réservé au couple exécutif qui pouvait malgré tout consentir à en informer le Parlement par le biais de déclarations suivies d'un débat mais sans vote. Dans une déclaration de 2008 relative à la situation en Afghanistan, François Fillon en a fait un rapide inventaire : « L'opération sur Kolwezi en 1978 avait donné lieu à une information de la représentation nationale, de même que notre intervention au Tchad en 1983. Notre intervention au Kosovo, en mars 1999, avait été l'occasion d'un débat sans vote, deux jours après le début des bombardements. En 2006, un débat a eu lieu deux mois après le vote de la résolution créant la FINUL

II. Enfin, la participation de la France aux opérations militaires en Afghanistan à partir de décembre 2001 a donné lieu à un débat sans vote après une intervention de Lionel Jospin. »<sup>149</sup> L'envoi de l'armée française à l'étranger n'a fait l'objet d'un vote qu'une seule fois lorsqu'un Premier ministre, en l'occurrence Michel Rocard, a engagé la responsabilité de son gouvernement sur une déclaration de politique générale sur le fondement de l'article 49, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution. Mais cette pratique ne fut jamais renouvelée. Si le contexte politique n'a pas engendré de conventions favorables au Parlement, il a en revanche permis de réunir la majorité nécessaire à une révision de la Constitution en 2008. La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a modifié l'article 35 qui pose désormais une obligation d'information du Parlement, information qui doit être délivrée au maximum trois jours après le début d'une opération extérieure. Cette formalité peut être suivie d'un débat mais en aucun cas d'un vote<sup>150</sup>. Plus fondamentalement, l'article 35 fait désormais obligation au gouvernement d'obtenir l'autorisation du Parlement pour la prolongation d'une intervention dont la durée excède quatre mois. Le contexte politique a donc engendré un cadre juridique renforçant le rôle du Parlement, bien que ce rôle reste modeste par rapport à celui accordé récemment à la Chambre des Communes par convention. D'ailleurs, cette différence pourrait être plus manifeste encore si la convention à laquelle le contexte politique a donné naissance au Royaume-Uni venait à être inscrite dans une loi comme le propose le comité pour la réforme constitutionnelle<sup>151</sup>.

Pour se prononcer sur les perspectives de la puissance militaire allemande, se contenter de répertorier un certain nombre de règles réputées strictes ne serait pas pertinent. Alors que le cadre juridique allemand s'avère moins favorable à l'exécutif que le cadre juridique britannique ou américain, il apparaît que la marge de manœuvre du gouvernement fédéral allemand n'est en fait guère différente de celle de ses homologues. La portée du cadre juridique des engagements militaires à l'étranger ne peut donc être justement perçue qu'en intégrant l'étude du contexte politique.

\*  
\*       \*  
\*

En conclusion, l'affirmation de l'Allemagne en tant que garante de la sécurité collective rencontre un réseau de règles qui, à première vue, paraissent strictes. Mais la portée de ces contraintes juridiques dépend du contexte politique. Le contexte politique international s'avère davantage fermé que le contexte politique national à l'affirmation de l'Allemagne. En effet, aucun consensus ne se dégage sur la question d'accorder un siège permanent à l'Allemagne au sein du Conseil de sécurité de l'ONU. Dans ces conditions, l'obstacle juridique résidant dans l'exigence d'une certaine majorité pour réviser la Charte est insurmontable, si bien qu'il est peu

probable que le renforcement du rôle de l'Allemagne sur la scène internationale emprunte cette voie. En revanche, les parlementaires allemands se révèlent peu enclins à s'opposer aux engagements des forces armées décidés par l'exécutif pour la sécurité collective. Les obstacles juridiques posés par la Constitution s'avèrent donc minces face à ce contexte politique favorable à l'exécutif. La question n'est alors plus de savoir si l'affirmation de l'Allemagne peut emprunter cette voie mais si le gouvernement fédéral le souhaite.

<sup>1</sup> S. SUR, « Sécurité collective », in TH. DE MONTBRIAL et J. KLEIN, *Dictionnaire de stratégie*, PUF, 2000, p. 305.

<sup>2</sup> Article 26, § 1, Loi fondamentale.

<sup>3</sup> Préambule, Loi fondamentale.

<sup>4</sup> Voir art. 1, Charte des Nations Unies. Voir aussi O. FLEURANCE, *La réforme du Conseil de sécurité. L'état du débat depuis la fin de la guerre froide*, Bruylant, coll. « Organisation internationale et relations internationales », p. 3. Plus généralement, la coopération internationale est une fin de toute organisation internationale, *a fortiori* de l'ONU. Voir M. VIRALLY, « La notion de fonction dans la théorie de l'Organisation internationale », in *Mélanges offerts à Charles Rousseau. La Communauté internationale*, Pedone, 1974, p. 283 et s. ; M. SCHEUERMANN, *Die Vereinten Nationen. Eine Einführung*, Springer VS, 2014, p. 10 et s.

<sup>5</sup> Voir R. ARON, *Paix et guerre entre les nations*, Calmann-Lévy, 1962, p. 17.

<sup>6</sup> H.-G. EHRHART et W. EHRHART, « L'Allemagne et l'ONU », *Politique étrangère*, n° 3, 1993, p. 673-674.

<sup>7</sup> Les articles 3 et 4 de la Charte des Nations Unies n'envisagent que deux types de membres de l'ONU : les membres « originaires » et « tous autres États pacifiques ». Sur l'obsolescence de la clause des États ennemis, voir H.-G. EHRHART et W. EHRHART, « L'Allemagne et l'ONU », *loc. cit.*, p. 674 ; M. SCHEUERMANN, *Die Vereinten Nationen, op. cit.*, p. 199.

<sup>8</sup> Le Japon, dernier État de l'Axe à avoir capitulé, est devenu membre de l'ONU le 18 décembre 1956.

<sup>9</sup> Si l'affrontement entre ces blocs a retardé l'entrée du Japon aux Nations Unies, les enjeux étaient bien différents et l'URSS a fini par lever son veto à l'adhésion du Japon. Voir B. JALLAIS, « Le Japon et l'Organisation des Nations Unies : efforts récompensés et espoirs frustrés », *Ebisu*, n° 33, 2004, p. 212 et s.

<sup>10</sup> Cité par M. DEBRÉ, *Trois républiques pour une France. Mémoires 1946-1958*, t. II, Albin Michel, 1988, p. 161.

<sup>11</sup> M. CLAPIÉ, *Manuel d'institutions européennes*, 3<sup>e</sup> éd., Flammarion, 2010, p. 121 et s.

<sup>12</sup> Loi du 18 janvier 1956 relative à la création de l'Armée nationale et du Ministère de la Défense nationale

<sup>13</sup> L'Allemagne contribue au budget ordinaire des Nations Unies à hauteur de 7,14 %, ce qui en fait le troisième contributeur. Voir le barème des quotes-parts pour la répartition des dépenses de l'Organisation des Nations Unies, Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 24 décembre 2012, A/RES/67/238. L'Allemagne assure également le financement des opérations de maintien de la paix à hauteur de 7,14 %, ce qui la situe à la quatrième place des contributeurs. Voir le rapport du Secrétaire général sur le barème des quotes-parts pour la répartition des dépenses relatives aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies, A/67/224/Add.1.

<sup>14</sup> L'Assemblée générale a en outre relevé le « rôle de plus en plus crucial qui revient au Conseil de sécurité dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales ». Voir le préambule de la résolution A/RES/47/62.

<sup>15</sup> Art. 27, § 3, Charte des Nations Unies : « Les décisions du Conseil de sécurité sur toutes autres questions sont prises par un vote affirmatif de neuf de ses membres dans lequel sont comprises les voix de tous les membres permanents, étant entendu que, dans les décisions prises aux termes du Chapitre VI et du paragraphe 3 de l'Article 52, une partie à un différend s'abstient de voter. »

<sup>16</sup> L. SIEVERS et S. DAWS, *The Procedure of the UN Security Council*, 4<sup>e</sup> éd., Oxford University Press, 2014, p. 125.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 126. Le site internet de la Cour internationale de justice reconnaît par exemple que, « bien qu'aucun siège n'appartienne de droit à un quelconque pays, il y a toujours au sein de la CIJ des juges de la nationalité des membres permanents du Conseil de sécurité ».

<sup>18</sup> Cf. CHR. TOMUSCHAT, « Les opérations des troupes allemandes à l'extérieur du territoire allemand », *Annuaire français de droit international*, vol. 39, 1993, p. 462.

<sup>19</sup> Voir CHR. TOMUSCHAT, « Les opérations des troupes allemandes à l'extérieur du territoire allemand », *loc. cit.*, p. 458-459 : « Puisqu'un système de sécurité collective sert à dissuader ou éventuellement repousser une agression venant de l'extérieur, un tel système est inconcevable sans un noyau militaire. »

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 458-459.

<sup>21</sup> BVerfGE, Arrêt du 12 juillet 1994, 2 BvE 3/92 : « Un système de sécurité mutuelle collective repose normalement sur des forces armées qui permettront de remplir les missions dudit système et qui peuvent être employées en dernier recours lorsque la paix est menacée. »

<sup>22</sup> BVerfGE, Arrêt du 12 juillet 1994, précité : « L'art. 24, §2 de la Loi fondamentale, permet à l'État fédéral d'adhérer à un système de sécurité mutuelle collective pour sauvegarder la paix. Cette habilitation permet à l'État fédéral non seulement d'intégrer un tel système et de consentir aux limitations corrélatives de sa souveraineté. Plus encore, elle est le fondement constitutionnel à la prise en charge de missions étroitement liées à l'appartenance à un tel système et, par conséquent, le fondement constitutionnel à l'engagement de la *Bundeswehr* dans le cadre et selon les règles de ce système. »

<sup>23</sup> Voir COMMISSION DE CONTRÔLE ET DE GARANTIE DES DROITS DU PARLEMENT LORS DE L'ENVOI DE LA BUNDESWEHR DANS DES MISSIONS À L'ÉTRANGER, *Rapport final, Bundestag*, 18<sup>e</sup> législature, 16 juin 2005, p. 20 ; E. BROSE, « *Parlamentsarmee und Bündnisfähigkeit. Ein Plädoyer für eine begrenzte Reform des Parlamentsbeteiligungsgesetzes* », *SWP-Studie*, septembre 2013, p. 9-10.

<sup>24</sup> Seize opérations extérieures peuvent être recensées selon la *Bundeswehr*. *BUNDESWEHR, Aktuelle Lage in den Einsatzgebieten der Bundeswehr*, juin 2015, [www.bundeswehr.de/resource/resource/MzEzNTM4MmUzMzMyMmUzMTM1MzMyZTM2MzIzMDMwMzAzMDMwMzAzMDY5NjE3NDYyNzk3NjZmMzlyMDIwMjAyMDIw/UdOe-24-15.pdf], (page consultée le 17 juin 2015).

<sup>25</sup> P. SAINT-PAUL, « Mali : l'Allemagne rappelée à son devoir de solidarité », *Le Figaro*, 14 janvier 2013.

<sup>26</sup> J. GAUCK, *Le rôle de l'Allemagne dans le monde: réflexions sur les responsabilités, les normes et les alliances*, 31 janvier 2014, p. 5, [http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Downloads/DE/Reden/2014/01/140131-Muenchner-Sicherheitskonferenz-Franz%C3%B6sisch.pdf;jsessionid=9F00A72A7FAE75E3CD97BF1812EA4CA3.2\_cid379?\_\_blob=publicationFile], (page consultée le 17 juin 2015).

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>28</sup> Ces deux derniers États ne sont pas ceux précisément désignés par l'article 23 de la Charte, lequel mentionne la République de Chine et l'Union des Républiques socialistes soviétiques. Voir L. SIEVERS et S. DAWS, *The Procedure of the UN Security Council*, *op. cit.*, p. 157 et s.

<sup>29</sup> Résolution 1991 (XVIII) du 17 décembre 1963, *Question d'une représentation équitable au Conseil de sécurité et au Conseil économique et social*.

<sup>30</sup> M. VIRALLY, « La notion de fonction dans la théorie de l'Organisation internationale », *loc. cit.*, p. 277.

<sup>31</sup> En vertu de l'article 109, § 1, « chaque Membre de l'Organisation disposera d'une voix à la conférence ».

<sup>32</sup> O. FLEURANCE, *La réforme du Conseil de sécurité*, *op. cit.*, p. 21 et s.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 15-16.

<sup>34</sup> A/RES/60.1 du 16 septembre 2005.

<sup>35</sup> A/69/PV.49 et A/69/PV.50 du 12 novembre 2014.

<sup>36</sup> O. FLEURANCE, *La réforme du Conseil de sécurité*, *op. cit.*, p. 16 et s.

<sup>37</sup> *Progression du nombre des États Membres de 1945 à nos jours*, [http://www.un.org/fr/members/growth.shtml], (page consultée le 21 juin 2015).

<sup>38</sup> O. FLEURANCE, *La réforme du Conseil de sécurité*, *op. cit.*, p. 40-41.

<sup>39</sup> M. VIRALLY, *L'organisation mondiale*, Armand Collin, 1972, p. 57.

<sup>40</sup> A/50/PV.40, p. 40.

<sup>41</sup> Singapour, A/52/PV.62, p. 3.

<sup>42</sup> O. FLEURANCE, *La réforme du Conseil de sécurité*, *op. cit.*, p. 50.

<sup>43</sup> A/69/PV.49, p. 15.

<sup>44</sup> A/49/PV.5, p. 22

<sup>45</sup> J. COMBACAU et S. SUR, *Droit international public*, 6<sup>e</sup> éd., Montchrestien, coll. « Précis Domat », 1993, p. 642.

<sup>46</sup> En 1997, le projet de réforme porté par Ismail Razali, qui présidait alors le groupe de travail sur la réforme du Conseil de sécurité, envisageait une extension du Conseil de sécurité à cinq nouveaux membres permanents. Aucun nouveau membre ne pouvait intégrer le Conseil tant que tous les autres membres n'étaient pas désignés (A/AC.247/1997/CRP.1). Voir O. FLEURANCE, *La réforme du Conseil de sécurité*, *op. cit.*, p. 33.

<sup>47</sup> A/59/L.64.

<sup>48</sup> L'Union africaine exige par exemple deux sièges non permanents supplémentaires et deux sièges permanents, pour lesquels aucun candidat n'est proposé. La pluralité des candidats potentiels éloigne encore la perspective d'un consensus. Le même problème se pose avec les prétentions de la Ligue des États arabes et des petits États insulaires en développement. Voir A/69/PV.49, p. 5 et 12.

- 
- <sup>49</sup> A. NOVOSSELOFF, « L'élargissement du Conseil de sécurité : enjeux et perspectives », *Relations internationales*, n° 128, 2006, p. 8 et s.
- <sup>50</sup> M. SCHEUERMANN, *Die Vereinten Nationen*, op. cit., p. 84.
- <sup>51</sup> A/50/PV.56, p. 17.
- <sup>52</sup> Voir les prises de position récentes du Guyana au nom de la Communauté des Caraïbes (A/69/PV.49, p. 5), du Koweït au nom du Groupe des États arabes (A/69/PV.49, p. 11), de l'Argentine (A/69/PV.49, p. 27), de l'Indonésie (A/69/PV.50, p. 14), du Pérou (A/69/PV.50, p. 14), du Népal (A/69/PV.50, p. 27).
- <sup>53</sup> « Assemblée générale : la question du droit de veto reste le principal obstacle au consensus sur la réforme du Conseil de sécurité », Couverture des réunions de l'Assemblée générale, 13 novembre 2009, AG/10887.
- <sup>54</sup> Voir aussi, par exemple, la proposition de l'Espagne (A/50/47/Add.1, p. 23), la position de la Nouvelle-Zélande (A/50/PV.59, p. 11).
- <sup>55</sup> L. SIEVERS et S. DAWS, *The Procedure of the UN Security Council*, op. cit., p. 128.
- <sup>56</sup> A/49/965, p. 83. L'Italie, au nom du Groupe du consensus, a récemment défendu l'idée de la « création de nouveaux sièges, avec la possibilité d'un mandat plus long au Conseil et d'une réélection immédiate (A/69/PV.49, p. 9). Cette nouvelle proposition pourrait entrer en contradiction avec le souhait du groupe que « tous les États Membres aient davantage de possibilités de siéger périodiquement au Conseil » (A/69/PV.49, p. 8).
- <sup>57</sup> Pour la Turquie : A/49/965, p. 112 ; pour le Mexique : A/49/965, p. 94.
- <sup>58</sup> O. FLEURANCE, *La réforme du Conseil de sécurité*, op. cit., p. 89.
- <sup>59</sup> Par exemple, l'Équateur : A/48/264, p. 36 ; la Norvège : A/48/264, p. 72 ; la Nouvelle-Zélande : A/48/264, p. 74-75. Voir également K. ANNAN, *Dans une liberté plus grande*, 24 mars 2005, p. 51.
- <sup>60</sup> M. SCHEUERMANN, *Die Vereinten Nationen*, op. cit., p. 84.
- <sup>61</sup> Composé de l'Argentine, du Canada, de la Colombie, du Costa Rica, de l'Espagne, de l'Italie, de Malte, du Mexique, du Pakistan, de la République de Corée, de Saint-Marin et de la Turquie.
- <sup>62</sup> Projet de résolution A/59/L.68 du 21 juillet 2005.
- <sup>63</sup> Voir le discours du secrétaire général Boutros Boutros-Ghali sur la réforme du Conseil de sécurité prononcé au ministère des affaires étrangères du Mexique le 4 mars 1996, SG/SM/5906, [<http://www.un.org/press/en/1996/19960304.sgs5906.html>], (page consulté le 6 juillet 2015).
- <sup>64</sup> A/69/PV.49, p. 17 et 24.
- <sup>65</sup> Voir l'intervention du représentant de la Fédération de Russie lors de la séance plénière de l'Assemblée générale (A/69/PV.49, p. 13) : « Nous nous opposons à toute proposition qui empièterait sur les prérogatives des membres permanents actuels du Conseil, y compris le droit de veto. Nous rappelons que le droit de veto est un facteur important pour encourager les membres du Conseil à rechercher des solutions globalement acceptables et équilibrées. Tenter de supprimer le droit de veto serait une erreur historique et politique. »
- <sup>66</sup> Voir la position du Royaume-Uni (A/69/PV.49, p. 17).
- <sup>67</sup> Par exemple, l'Autriche : A/52/PV.62, p. 17 ; l'Ukraine : A/52/PV.63, p. 11 ; la Suède : A/52/PV.63, p. 12 ; l'Irlande : A/52/PV.64, p. 9.
- <sup>68</sup> Voir M. SCHEUERMANN, *Die Vereinten Nationen*, op. cit., p.81 ; O. FLEURANCE, *La réforme du Conseil de sécurité*, op. cit., p. 97.
- <sup>69</sup> A/52/PV.64, p. 15.
- <sup>70</sup> Voir par exemple la position du Nigeria : A/69/PV.49, p. 31 et de l'Afrique du Sud : A/69/PV.50, p. 24.
- <sup>71</sup> Propositions sur le processus de décision au sein du Conseil de sécurité et sur le droit de veto soumises par l'Allemagne le 22 avril 1998 : les droits de vote des nouveaux membres permanents.
- <sup>72</sup> *Ibidem*.
- <sup>73</sup> A/68/PV.46, p. 31.
- <sup>74</sup> A/69/PV.49, p. 24. Voir aussi K. ANNAN et G. HARLEM BRUNDTLAND, « Four Ideas for a Stronger U.N. », *The New-York Times*, 6 février 2015, [[http://www.nytimes.com/2015/02/07/opinion/kofi-annan-gro-harlem-brundtland-four-ideas-for-a-stronger-un.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2015/02/07/opinion/kofi-annan-gro-harlem-brundtland-four-ideas-for-a-stronger-un.html?_r=0)], (page consultée le 1<sup>er</sup> juillet 2015).
- <sup>75</sup> M. SCHEUERMANN, *Die Vereinten Nationen*, op. cit., p. 85.
- <sup>76</sup> Aux termes de l'Exposé de San Francisco des délégations des quatre puissances invitantes sur la procédure de vote du Conseil de sécurité, du 7 juin 1945, « de l'avis des délégations des gouvernements invitants, le projet même de la Charte contient une indication sur l'application des procédures de vote aux diverses fonctions du Conseil ».
- <sup>77</sup> À l'origine.
- <sup>78</sup> Voir L. SIEVERS et S. DAWS, *The Procedure of the UN Security Council*, op. cit., p. 320.
- <sup>79</sup> Voir l'interprétation faite par le Royaume-Uni et l'URSS lors de la séance du 7 septembre 1959 à propos du rapport du Secrétaire général sur le Laos, *Répertoire de la pratique du Conseil de sécurité*, 1959-1963, p. 99,

---

[[http://www.un.org/fr/sc/repertoire/59-63/59-63\\_4.pdf#page=3](http://www.un.org/fr/sc/repertoire/59-63/59-63_4.pdf#page=3)], (page consultée le 14 juillet 2015). Voir également L. SIEVERS et S. DAWS, *The Procedure of the UN Security Council*, *op. cit.*, p. 320.

<sup>80</sup> Exposé de San Francisco, précité : « Il se peut que les décisions et les mesures prises par le Conseil de sécurité aient des conséquences politiques très importantes ; elles peuvent même déclencher une série d'événements qui, en dernier ressort, contraindraient le Conseil, sous sa propre responsabilité, à prendre des mesures de coercition [...]. Cette chaîne d'événements commence lorsque le Conseil décide de faire une enquête, ou détermine que le moment est venu d'inviter les États à régler leurs différends, ou bien adresse des recommandations aux parties en cause. C'est à des décisions et mesures de cet ordre que s'applique la règle de l'unanimité des membres permanents [...]. » Voir J. BASDEVANT, « Le veto dans l'Organisation des Nations unies », *Politique étrangère*, 1946, n° 4, p. 328.

<sup>81</sup> Voir M. VERPEAUX, « Le nouveau Département de Mayotte. Espoirs et réalités », *AJDA* 2011, p. 1725-1729.

<sup>82</sup> À propos du groupe des « Small Five » comprenant la Suisse, le Costa-Rica, la Jordanie, le Liechtenstein et Singapour, œuvrant à une réforme des méthodes de travail du Conseil, voir M. SCHEUERMANN, *Die Vereinten Nationen*, *op. cit.*, p. 84.

<sup>83</sup> Voir COMMISSION DE CONTRÔLE ET DE GARANTIE DES DROITS DU PARLEMENT LORS DE L'ENVOI DE LA BUNDESWEHR DANS DES MISSIONS À L'ÉTRANGER, *Rapport final, Bundestag*, 18<sup>e</sup> législature, 16 juin 2005, p. 20 ; E. BROSE, « *Parlamentsarmee und Bündnisfähigkeit. Ein Plädoyer für eine begrenzte Reform des Parlamentsbeteiligungsgesetzes* », *SWP-Studie*, septembre 2013, p. 9-10.

<sup>84</sup> BVerfGE, Arrêt du 12 juillet 1994, précité.

<sup>85</sup> BVerfGE, Arrêt du 12 juillet 1994, précité.

<sup>86</sup> BVerfGE, Arrêt du 7 mai 2008, 2 BvE 1/03.

<sup>87</sup> BVerfGE, Arrêt du 12 juillet 1994, précité.

<sup>88</sup> G. ANSCHÜTZ, *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis*, 14<sup>e</sup> éd., Scientia Verlag, 1933, p. 260.

<sup>89</sup> Art. 45, Constitution de la République de Weimar : « La déclaration de guerre et la conclusion de la paix résulte d'une loi du Reich. »

<sup>90</sup> CHR. TOMUSCHAT, « Le juridisme fait place à la politique. L'arrêt de la Cour constitutionnelle allemande du 12 juillet 1994 sur l'envoi à l'étranger de forces armées allemandes », *Annuaire français de droit international*, 1994, p. 373.

<sup>91</sup> Voir *infra* sur l'article 35 de la Constitution française.

<sup>92</sup> L'article 115a précise la définition de l'état d'urgence qui est engagé lorsque « le territoire fédéral fait l'objet d'une agression armée, ou qu'une telle agression est imminente ». La déclaration de l'état d'urgence par le *Bundestag* requiert désormais l'approbation du *Bundesrat*.

<sup>93</sup> Voir CHR. TOMUSCHAT, « Le juridisme fait place à la politique », *loc. cit.*, p. 373.

<sup>94</sup> ParlBG, § 1, al. 2.

<sup>95</sup> ParlBG, § 3, al. 1.

<sup>96</sup> ParlBG, § 3, al. 2.

<sup>97</sup> ParlBG, § 2.

<sup>98</sup> BVerfGE, Décision du 13 octobre 2009, 2 BvE 4/08.

<sup>99</sup> *Ibidem*.

<sup>100</sup> BVerfGE, Arrêt du 12 juillet 1994, précité.

<sup>101</sup> *Ibidem*.

<sup>102</sup> COMMISSION DE CONTRÔLE ET DE GARANTIE DES DROITS DU PARLEMENT LORS DE L'ENVOI DE LA BUNDESWEHR DANS DES MISSIONS À L'ÉTRANGER, *Rapport final, op. cit.*, 79 p.

<sup>103</sup> BVerfGE, Arrêt du 7 mai 2008, 2 BvE 1/03.

<sup>104</sup> COMMISSION DE CONTRÔLE ET DE GARANTIE DES DROITS DU PARLEMENT LORS DE L'ENVOI DE LA BUNDESWEHR DANS DES MISSIONS À L'ÉTRANGER, *Rapport final, op. cit.*, p. 52-53.

<sup>105</sup> BVerfGE, Communiqué de presse n° 105/2014 du 25 novembre 2014, [<https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2014/bvg14-105.html>], (page consultée le 2 juillet 2015).

<sup>106</sup> BVerfGE, Arrêt du 23 septembre 2015, 2 BvE 6/11.

<sup>107</sup> Cela concernerait « les mesures préparatoires ou de planification, y compris les missions d'exploration », et « les missions d'observation menées par tout système de sécurité mutuelle collective lorsqu'il n'est pas prévu, eu égard aux risques réduits, d'autorisation à exécuter par la force les objectifs de la mission et que des armes ne sont portées que dans le seul objectif d'autodéfense ». Seraient également concernés « les aides et les prestations humanitaires des forces armées », « le soutien logistique sans rapport avec les combats », « la mise à disposition de soins médicaux à l'extérieur de la zone de conflit », « les missions de formation », pourvu que

---

« des armes ne [soient] portées que dans un but d'autodéfense ou de formation ». Pour les situations pour lesquelles la qualification d'engagement est en principe exclue par le § 2 de la loi sur la participation du Parlement telle qu'en vigueur actuellement, voir *supra*.

<sup>108</sup> COMMISSION DE CONTRÔLE ET DE GARANTIE DES DROITS DU PARLEMENT LORS DE L'ENVOI DE LA BUNDESWEHR DANS DES MISSIONS À L'ÉTRANGER, *Rapport final, op. cit.*, p. 53-54.

<sup>109</sup> BVerfGE, Arrêt du 23 septembre 2015, précité.

<sup>110</sup> Art. 79, al. 3, GG : « Toute modification de la présente Loi fondamentale qui toucherait à l'organisation de la Fédération en Länder, au principe de la participation des Länder à la législation ou aux principes énoncés aux articles 1 et 20, est interdite. »

<sup>111</sup> BVerfGE, Arrêt du 7 mai 2008, précité.

<sup>112</sup> Voir M. DRAIN, « La dimension parlementaire de la politique de défense allemande », *Note du Cerfa*, n° 115, août 2014, p. 19.

<sup>113</sup> BVerfGE, Arrêt du 12 juillet 1994, précité.

<sup>114</sup> BVerfGE, Arrêt du 18 décembre 1984, 2 BvE 13/83.

<sup>115</sup> BVerfGE, Arrêt du 12 juillet 1994, précité.

<sup>116</sup> BVerfGE, Arrêt du 23 septembre 2015, précité.

<sup>117</sup> §5, ParlBG : « (1) Les engagements en cas de péril imminent et devant intervenir sans délai ne requièrent pas d'approbation préalable de la part du Bundestag. Il en va de même en ce qui concerne les engagements destinés à sauver des personnes se trouvant dans une situation particulière de danger, aussi longtemps que l'examen public de la question par le Bundestag risquerait de mettre en danger la vie des personnes à sauver.

(2) Préalablement au lancement de l'engagement et pendant la durée de celui-ci, le Bundestag doit être informé de manière appropriée.

(3) La demande d'approbation de l'engagement doit être présentée sans délai une fois que l'engagement a commencé. Lorsque le Bundestag rejette la demande, l'engagement doit cesser. »

<sup>118</sup> Cette procédure vaut également pour la prorogation d'un engagement aux termes du §7 de la loi sur la participation du Parlement.

<sup>119</sup> Voir *supra*.

<sup>120</sup> §4, al. 2, ParlBG.

<sup>121</sup> Cette référence aux missions d'exploration au sein de cette disposition de la loi laisse entendre qu'il s'agit toujours d'« engagements » au sens de la Loi fondamentale. Mais telle n'était pas l'intention du législateur qui souhaitait seulement soumettre les missions d'exploration, *lorsqu'elles constituent un engagement au sens de la Loi fondamentale*, à une procédure simplifiée. Mais jusqu'à présent, les missions d'exploration n'ont pas été qualifiées d'engagements si bien que l'approbation du *Bundestag* n'était pas requise et n'a d'ailleurs pas été recherchée. Pour mettre fin à cette ambiguïté rédactionnelle, la commission de contrôle et de garantie des droits du Parlement lors de l'envoi de la Bundeswehr dans des missions à l'étranger a suggéré de sortir les missions d'exploration du paragraphe 4 et de poser comme présomption simple le fait que ces missions ne sont pas des engagements au sens de la Loi fondamentale. Voir COMMISSION DE CONTRÔLE ET DE GARANTIE DES DROITS DU PARLEMENT LORS DE L'ENVOI DE LA BUNDESWEHR DANS DES MISSIONS À L'ÉTRANGER, *Rapport final, op. cit.*, p. 53-54.

<sup>122</sup> COMMISSION DE CONTRÔLE ET DE GARANTIE DES DROITS DU PARLEMENT LORS DE L'ENVOI DE LA BUNDESWEHR DANS DES MISSIONS À L'ÉTRANGER, *Rapport final, op. cit.*, p. 59.

<sup>123</sup> Auquel cas ce ne serait pas la procédure normale qui serait suivie mais la procédure de l'approbation ultérieure.

<sup>124</sup> *Demande du gouvernement fédéral pour le déploiement des forces armées allemandes pour la prévention et la répression des actes terroristes de l'organisation terroriste EI sur le fondement de l'article 51 de la Charte des Nations Unies, en liaison avec l'article 42, paragraphe 7, du Traité sur l'Union européenne ainsi qu'avec les résolutions 2170 (2014), 2199 (2015), 2249 (2015) du Conseil de sécurité des Nations Unies, Bundestag*, document n° 18/6866, 1<sup>er</sup> décembre 2015.

<sup>125</sup> COMMISSION DE CONTRÔLE ET DE GARANTIE DES DROITS DU PARLEMENT LORS DE L'ENVOI DE LA BUNDESWEHR DANS DES MISSIONS À L'ÉTRANGER, *Rapport final, op. cit.*, p. 29. Par analogie avec l'article 81 du Règlement du *Bundestag*, relatif à la seconde lecture des projets et propositions de loi, il faut attendre « le deuxième jour qui suit la distribution de la recommandation de décision et du rapport de commission », sauf décision contraire des membres présents du *Bundestag*.

<sup>126</sup> *Ibidem*, p. 45-46.

<sup>127</sup> E. Brose, « *Parlamentsarmee und Bündnisfähigkeit* », *loc. cit.*, p. 13.

<sup>128</sup> BVerfGE, Arrêt du 12 juillet 1994, précité.

<sup>129</sup> COMMISSION DE CONTRÔLE ET DE GARANTIE DES DROITS DU PARLEMENT LORS DE L'ENVOI DE LA BUNDESWEHR DANS DES MISSIONS À L'ÉTRANGER, *Rapport final, op. cit.*, p. 50.

---

<sup>130</sup> Art. 67, al. 1<sup>er</sup>, GG.

<sup>131</sup> COMMISSION DE CONTRÔLE ET DE GARANTIE DES DROITS DU PARLEMENT LORS DE L'ENVOI DE LA BUNDESWEHR DANS DES MISSIONS À L'ÉTRANGER, *Rapport final, op. cit.*, p. 28. La commission a dénombré 138 demandes depuis l'arrêt de la Cour constitutionnelle de 1994, ce qui est significatif.

<sup>132</sup> Voir F.-J. MEIERS, « *Des wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt und die Verteidigung der Sicherheit Deutschlands am Hindukusch, 2001-2011* », in K. BRUMMER et S. FRÖHLICH (dir.), *Zehn Jahre Deutschland in Afghanistan, Zeitschrift für Aussen- und Sicherheitspolitik*, 2011, p.92-93.

<sup>133</sup> Michel Drain considère l'opinion publique allemande comme « spontanément hostile aux interventions militaires allemandes à l'étranger ». Voir M. DRAIN, « La dimension parlementaire de la politique de défense allemande », *loc. cit.*, p. 14. À l'appui de sondages, Barbara Jankowski démontre à l'inverse que « les Français adhèrent [aux interventions militaires en dehors des frontières] de manière constante depuis le début des années 1990. Cette dimension caractérise la France et la distingue de nombre de ses alliés ». Voir B. JANKOWSKI, « Opinion publique et armée à l'épreuve de la guerre en Afghanistan », *Études de l'IRSEM*, n° 34, 2014, p. 14.

<sup>134</sup> B. BALZLI, CHR. B. SCHILTZ, A. TAUBER, « Jean-Claude Juncker : "Halten Sie sich an Frau Merkel. Ich mache das!" », *Die Welt*, 8 mars 2015, [<http://www.welt.de/politik/ausland/article138178098/Halten-Sie-sich-an-Frau-Merkel-Ich-mache-das.html>], (page consulté le 5 juillet 2015).

<sup>135</sup> BVerfGE, Arrêt du 30 juin 2009, 2BvE 2 5/08.

<sup>136</sup> O. BEAUD, « Quand un juriste explique et déconstruit l'État », *Critique* 2012/5 (n° 780), p. 404-405.

<sup>137</sup> BVerfGE, Arrêt du 30 juin 2009, précité.

<sup>138</sup> *Ibidem*.

<sup>139</sup> Voir R. BRAZIER, *Constitutional Reform. Reshaping the British Political System*, 3<sup>e</sup> éd., Oxford University Press, 2008, p. 91.

<sup>140</sup> *Ibidem*, p. 91.

<sup>141</sup> *Ibidem*, p. 91.

<sup>142</sup> *The Cabinet Manual*, 1<sup>ère</sup> éd., 2011, p. 51.

<sup>143</sup> Art. 1<sup>er</sup>, Constitution.

<sup>144</sup> Art. 2, Constitution.

<sup>145</sup> 50 U.S. Code § 1542.

<sup>146</sup> 50 U.S. Code § 1544, c.

<sup>147</sup> 50 U.S. Code § 1544, b.

<sup>148</sup> *Déclaration du Président sur la Syrie*, 31 août 2013, [<http://iipdigital.usembassy.gov/st/french/texttrans/2013/09/20130901282090.html#axzz3khEmdodM>], (page consulté le 3 septembre 2015).

<sup>149</sup> *Déclaration du Gouvernement sur la situation en Afghanistan*, Assemblée nationale, Doc. parl. n° 769, 1<sup>er</sup> avril 2008, p. 4.

<sup>150</sup> L'engagement des forces aériennes françaises au-dessus du territoire syrien a ainsi donné lieu à une déclaration du gouvernement devant l'Assemblée nationale le 15 septembre 2015, suivie d'un débat.

<sup>151</sup> POLITICAL AND CONSTITUTIONAL REFORM COMMITTEE, *Parliament's role in conflict decisions: a way forward. Twelfth Report of Session 2013–14*, 20 mars 2014, p. 23.