



HAL
open science

La république des “ conseils ”. Des comités secrets au Conseil de défense et de sécurité nationale

Gérald Arboit

► **To cite this version:**

Gérald Arboit. La république des “ conseils ”. Des comités secrets au Conseil de défense et de sécurité nationale. *Relations internationales*, 2022, 192, pp.7 - 24. 10.3917/ri.192.0007 . hal-04090566

HAL Id: hal-04090566

<https://hal.science/hal-04090566>

Submitted on 16 May 2023

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.

Copyright



LA RÉPUBLIQUE DES « CONSEILS ». DES COMITÉS SECRETS AU CONSEIL DE DÉFENSE ET DE SÉCURITÉ NATIONALE

[Gérald Arboit](#)

Presses Universitaires de France | « Relations internationales »

2022/4 n° 192 | pages 7 à 24

ISSN 0335-2013

ISBN 9782130835066

DOI 10.3917/ri.192.0007

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-relations-internationales-2022-4-page-7.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour Presses Universitaires de France.

© Presses Universitaires de France. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

La république des « conseils ». Des comités secrets au Conseil de défense et de sécurité nationale

Il ne s'agit point ici de débattre sur le caractère « soviétique » de la France depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, ni d'insister sur la capacité très française de constituer des « comités Théodule ». Au contraire, cet article entend montrer l'existence d'une pratique institutionnelle ancienne, contribuant à l'édifice de la politique de défense. Ce type de contrôle démocratique des forces armées s'est d'abord mis en place dans le cadre parlementaire, avant de s'adapter au régime semi-parlementaire en place depuis 1958. Ces organes spéciaux, qu'il s'agisse du « comité secret » de la III^e République ou du conseil de Défense présidentiel, évoluent dans un espace tridimensionnel, à la fois stratégique, politique et médiatique.

Le secret n'intervient qu'à la manière d'un outil libérant la parole, plutôt que la contraignant. Il la protège en différant ses effets auprès des opinions publiques. D'abord fixée par les assemblées elles-mêmes, la rétention est depuis 1939 encadrée par la loi. Ainsi ces organes spéciaux s'inscrivent-ils dans des pratiques constitutionnelles. Elles sont liées à l'existence de dangers internationaux, mais également aux circonstances d'emploi par le personnel politique.

PRATIQUES CONSTITUTIONNELLES

Qu'il s'agisse des « comités secrets » ou du « conseil de Défense », nous sommes en présence d'organisations décidées par le législateur et répondant à une histoire politique particulière.

Du « comité secret » parlementaire...

Alors que la Constitution du 26 juin 1793 consacre la publicité des débats publics à l'Assemblée nationale, le principe des réunions en

« comités secrets » est établi dès celle du 14 septembre 1791. Autrement dit, la possibilité de réunir la représentation en « comité général », c'est-à-dire en dehors de toute personne ne disposant pas de la qualité de parlementaire, est admise comme une pratique normale du fonctionnement de la chambre basse. Sa nécessité est même reconnue, puisque la chambre haute se voit dotée de cette possibilité dès le 13 décembre 1799. Cette particularité n'est pas dérogoire au cadre général puisque le travail en commission est à l'origine la norme parlementaire.

Du 28 juillet 1789 au 22 août 1795, il y eut ainsi dix-huit comités installés au palais des Tuileries, chargés d'élaborer les éléments de son œuvre législative (comité central, de Guerre, des Finances, de l'Instruction publique, de Législation, de la Marine et des Colonies, des Décrets, de l'Examen des marchés, des Assignats et Monnaies, de Correspondance, des Pétitions, de l'Agriculture et du Commerce, de Secours public, des Domaines, de Liquidation et Examen de comptes, de Division territoriale, des Inspecteurs de la salle, des Dépêches). Les excès du Comité de salut public (mars 1793-octobre 1795) et le développement d'un pouvoir exécutif contribuèrent à la disparition des commissions jusqu'au 17 novembre 1902. Cela dit, notamment pour des questions budgétaires (dès 1876) et militaires (dès 1882), des travaux en bureau d'abord, puis en commission devinrent plus réguliers¹.

Figure 1. L'évolution des conditions pour réunir un comité secret

<i>Période</i>	<i>Nombre de parlementaires exigé</i>
1804	50
1814	5
1815	25 députés et 10 pairs
1830	5
1875	20
1958	1/10 ^e

Autrement dit, la décision de se réunir en « comité secret » permettait de réunir en commission la totalité des parlementaires. Il suffit toujours d'une initiative de cinq à cinquante députés ou sénateurs auprès du bureau de l'assemblée pour que la séance soit proclamée en « comité secret » et que la chambre se vide de ses spectateurs, journalistes compris. Dès lors, depuis la proposition sur le modèle britannique faite le 29 mars 1816 par le duc de Mouchy, il était « interdit aux rédacteurs de journaux de publier aucun article relatif à nos comités secrets, avant que les opi-

1. Ivo Rens, « Les commissions parlementaires en droit comparé », *Revue internationale de droit comparé*, n° 13/2, avril-juin 1961, p. 309 ; François Goguel, « Les méthodes du travail parlementaire », in François Goguel (dir.), *Le Travail parlementaire en France et à l'étranger*, Paris, Presses universitaires de France, 1955, p. 19.

nions qui y ont été émises soient rendues publiques par la voie de l'impression »².

Toutefois, le secret n'a jamais été total. Jusqu'en 1870, les publications du « comité secret » intervenaient à la suite chronologique des comptes rendus classiques de séances. Mais ensuite, en raison des conditions particulières de leurs réunions, les publications intervinrent à la demande de chacune des chambres dès le retour à la normalité républicaine, soit 1919-1925 pour ceux de la Chambre des Députés, 1968 pour ceux du Sénat concernant la Première Guerre mondiale, 1948 pour ceux tenus en 1940 par les deux chambres, et 2011 pour ceux de 1870-1871, oubliés dans un coffre des archives de l'Assemblée³.

Le « comité secret » est donc d'abord un outil parlementaire. Il est repris par toutes les constitutions jusqu'à la V^e République incluse (art. 3, al. 2) et ne s'affirme pas comme un moyen de contrôler les actions de l'exécutif. Il s'agit plutôt d'un besoin pour ces politiciens de se retrouver entre eux, parlementaires et ministres, comme le souligna, le 13 août 1870, le ministre de la Guerre et éphémère Président du Conseil, Charles Cousin-Montauban : « Messieurs, nous sommes entre nous, et je puis parler librement⁴ ».

Cette affirmation soulève deux remarques. La première tient à la libération de la parole que semble provoquer, chez les politiciens, la proclamation de ce huis clos⁵. La seconde porte sur son usage finalement rare, invalidant tout jugement lapidaire sur la volonté d'en faire un contrepoids contre des maux supposés d'une période, de faire taire les dissensions parlementaires ou de donner l'impression d'agir contre la pression de l'opinion. La pratique du « comité secret » confirme ces précautions. En un demi-siècle, elle passe du quart des séances à la portion congrue (3,3 % en 1850). Et la décision de prononcer le huis clos est faite en séance publique, sur simple interpellation d'un parlementaire et après demande du président de la chambre. Après avoir fait contrôler la validité de la demande par ses services, celui-ci peut aussi bien demander à l'assemblée de se prononcer formellement ou faire voter le secret.

Les questions ainsi débattues ne portent pas spécifiquement sur la politique étrangère ou les affaires militaires. Au contraire, il ne semble pas y avoir de logique à la demande d'un débat à huis clos. Le 8 juin 1824, Benjamin Constant évoque plutôt « l'obscurité d'un comité secret », laissant entendre qu'il puisse s'agir d'une occasion de bricolage parlementaire, hors de la présence de la presse⁶. Et effectivement, l'une des

2. *Archives parlementaires de 1787 à 1860, 2^e série (1800 à 1860)* (ci-après : AP), XVI, Paris, Libr. adm. Paul Dupont, 1869, p. 744.

3. Archives nationales de France, Pierrefitte-sur-Seine (ci-après : AN), Paris, C/II/401, comités secrets du Second Empire.

4. Éric Bonhomme (présentation), *De l'Empire à la République, comités secrets du parlement 1870-1871*, Paris, Perrin, 2011, p. 104.

5. *Journal officiel. Débats parlementaires. Chambre* (ci-après : JO), 12 juin 1894, p. 1667.

6. AP, XLI, p. 305.

Figure 2. Les « comités secrets » dans l'histoire de l'Assemblée nationale (1815-1986) : une pratique marginale



pratiques du « comité secret » consiste en fait à procéder au débat et au vote... sur le budget de la chambre pour l'année à venir⁷, pour protéger la notoriété d'un membre du Parlement mis en cause dans la presse⁸, voire pour préserver les bonnes mœurs⁹. Les questions militaires, plutôt qu'internationales, ne commencent à s'imposer qu'avec l'aventure coloniale de la III^e République. Les députés Georges Clemenceau et Mgr Charles-Émile Freppel, l'un à propos de la Tunisie, le 9 novembre 1881, l'autre à propos du Tonkin, le 26 novembre 1884, regrettent pareillement « que dans des questions comme celle-ci le Parlement français ait perdu l'habitude de se constituer en comité secret »¹⁰.

Il faut attendre la Première Guerre mondiale, et le tournant de la bataille de Verdun pour qu'un accord avec l'exécutif permette une reprise des « comités secrets »¹¹. Mais la pression parlementaire était forte. Au moment du débarquement à Salonique, puis des opérations contre Gallipoli et les Dardanelles à l'hiver 1915, les députés avaient échoué par deux fois en l'espace de deux mois (les 13 octobre et 13 décembre) à imposer au gouvernement de s'expliquer sur sa politique militaire. Le souvenir du caractère révolutionnaire des quatre séances de 1870-1871 rebutait l'exécutif. Seule la longue bataille de Verdun parvint à lever l'obstacle le 16 juin 1916. L'intérêt de ce bras de fer tient dans l'égalité d'accès à

7. *Ibid.*, p. 575.

8. *JQ*, 20 décembre 1882, p. 2086, et 23 juin 1893, p. 1789-1792.

9. *Ibid.*, 20 juillet 1887, p. 1667.

10. *Ibid.*, 10 novembre 1881, p. 1974, et 26 novembre 1884, p. 2460.

11. Fabienne Bock, « Le secret est-il compatible avec le régime parlementaire ? L'exemple de la Grande Guerre », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, 2000/58, p. 40-44.

l'information que le gouvernement décida d'accorder au Sénat du 4 au 8 juillet suivant. Celle-ci ne fut pas parfaite, puisque huit « comités secrets » se sont tenus à la chambre basse entre juin 1916 à novembre 1917, contre trois à la chambre haute¹². Vétéran de 1870-1871, Clemenceau se montra ensuite hostile à la poursuite de cette pratique¹³. En juin 1893, il avait affronté, refusant le « comité secret », la lecture en séance publique des preuves et de sa corruptibilité, et de sa supposée proximité avec l'influence britannique¹⁴.

Quatre tentatives de retour au « comité secret » sont intervenues en 1922 (participations allemandes cachées au capital des Potasses d'Alsace redevenues françaises), 1938 (politique de la France en Espagne) et 1939 (crédits de guerre et sécurité intérieure). Il faut attendre le printemps 1940 pour que le gouvernement décide de s'adresser à la représentation par le moyen de « comités secrets ». Là encore, la réciprocité est la règle, puisque trois se tiennent à l'Assemblée et deux au Sénat. La dernière demande de réunion d'un tel huis clos intervint en 1986, sans rapport avec les questions internationales ou militaires¹⁵. Cela dit, le gouvernement ne renonce pas à informer les parlementaires, notamment depuis les engagements militaires de la France dans le Golfe (1990) et en ex-Yougoslavie (1994-1999). Les présidents de groupes parlementaires et les députés et sénateurs spécialistes des questions internationales sont invités à Matignon¹⁶.

... au « conseil de défense » élyséen

Avec les IV^e et V^e Républiques, ces questions quittent le domaine parlementaire pour gagner le palais de l'Élysée. Les articles 33 et 15 des constitutions de 1946 et 1958 instituent un comité (conseil à partir de 1964) de Défense, placé sous l'autorité du président de la République. Contrairement à ce qu'affirment les communicants élyséens, ce comité n'a pas pour origine le Conseil supérieur de la défense nationale, dont la filiation administrative mène au Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN)¹⁷. Au contraire, il est l'héritier du Comité de la défense nationale créé à Londres le 18 décembre 1943¹⁸. Mais ce

12. Nicolas Roussellier, « Le Parlement français et la Première Guerre mondiale », *Parlement(s), Revue d'histoire politique*, 2008/2 (n° 10), p. 13-30.

13. *JO*, 5 juillet 1918, p. 1611-1612.

14. Louis Cuignet, *Souvenirs de l'affaire Dreyfus. Le Dossier Trarieux-Tornielli-Reinach*, Paris, Belleville, 1911, p. 86-87.

15. *JO*, 20 décembre 1986, p. 7902-7906.

16. Guy Carcassonne, *Pouvoirs*, 1991/58, p. 75-76.

17. <https://www.elysee.fr/la-presidence/le-conseil-de-defense-et-de-securite-nationale>, site consulté le 14 juillet 2022.

18. Service historique de la Défense/Guerre, Vincennes, 2 Q 8-26 ; Bernard Chantebout, *L'Organisation générale de la défense nationale en France depuis la fin de la seconde guerre mondiale*, Paris, Pichon/Durand-Auzias, 1967, p. 99-100, 111-112, 141-143.

n'est qu'avec le décret du 10 juillet 1962 que « le comité de défense est réuni désormais non plus par le premier ministre mais par le président de la République ». C'est d'ailleurs un fait établi que les comités se réunissent à Matignon, tandis que les conseils se tiennent à l'Élysée.

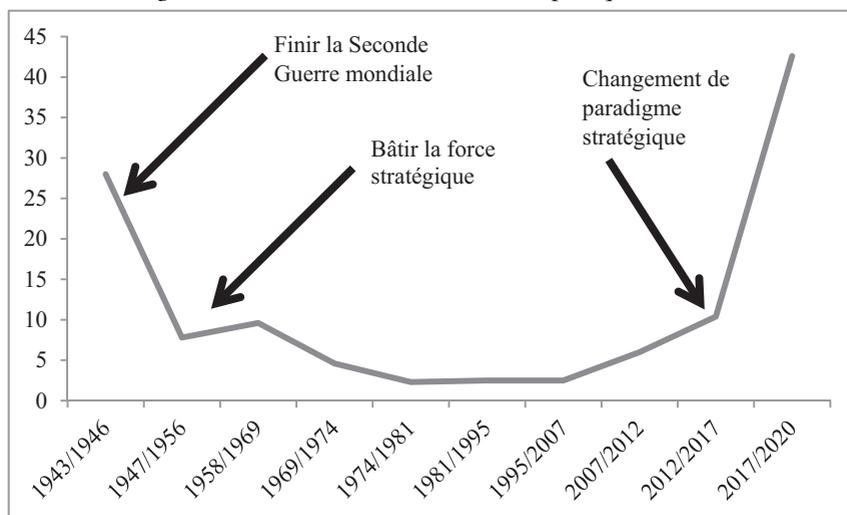
Une autre subtilité constitutionnelle porte sur les différents « comités » élyséens, non détaillés par l'art. 15. Elle ne porte pas sur l'existence des conseils restreints, institutionnalisés seulement en 2009, mais sur les différents organes d'information qui accompagnent le processus de présidentialisation (règne des conseillers techniques)¹⁹, comme le conseil pour les Affaires algériennes (1960) ou celui de Sécurité intérieure (2002), en plus de ceux des Affaires extérieures, des Affaires économiques, des Affaires agricoles... Cette prolifération, inhérente à la pratique présidentielle depuis 1962 au moins, conduit à la marginalisation des initiatives du chef du gouvernement, plutôt qu'à une pratique trop importante des conseils de Défense.

Ces derniers répondent à une logique particulière, réglée par décret. Ils réunissent le même nombre de participants et se composent de deux groupes, ceux également présents au sein des comités restreints, réunis hebdomadairement en temps de crise, comme depuis 2009 les représentants des organes de sécurité, ainsi que des invités. Le premier groupe (Président, Premier ministre, ministres de la Défense, de l'Intérieur et des Affaires étrangères, SGDSN, secrétaire général de l'Élysée et conseillers du président) est résolument politique et tourné vers l'action. Le second groupe (chefs d'états-majors et ministres invités ès-qualités) est plus technique et porté sur la décision. D'où la présence, comme le soir de l'attentat contre *Charlie Hebdo*, en janvier 2015, de la ministre de la Culture, Aurélie Filippetti, ou, plus généralement, de ses collègues de l'Économie, des Finances et du Budget. Avec l'intervention dans le Golfe, à l'été 1990, le chef d'état-major particulier du président de la République devient membre permanent, au grand dam de ses camarades des états-majors d'Armées, qui n'étaient qu'invités au besoin depuis 1947. De même, les directeurs généraux de la Sécurité extérieure et intérieure sont présents ès-qualités.

Comme le « comité secret », le Conseil de défense est un exercice normé, convoqué de longue date sur un ordre du jour fixé par le SGDSN. Si la situation l'impose (crise internationale, engagement militaire national, menace terroriste ou sanitaire), il peut se réunir sous sa forme restreinte, donc politique. Mais il n'y a pas de logique, le Conseil restant de bout en bout soumis à la volonté du chef de l'État. Véritable « maître des horloges », le président de la République réunit son conseil de Défense à discrétion, aussi bien sur des sujets généraux (budgets et programmation militaires) qu'imposés par le décret du 14 janvier 1964

19. Bastien François, « Le déséquilibre présidentiel », in Bastien François (dir.), *Le Régime politique de la V^e République*, Paris, La Découverte, 2011, p. 63-100.

Figure 3. Les conseils de Défense, une pratique variable



(forces nucléaires stratégiques)²⁰. Pour cela, dès 1958, le président Charles de Gaulle impose au Commissariat à l'énergie atomique la création d'un directeur des applications militaires, d'abord invité, puis membre du conseil de Défense, ainsi que d'une formation spécialisée, le conseil de l'Armement nucléaire, « le plus secret des cénacles militaires français »²¹. Tout aussi secrètes, deux autres formations spécialisées s'ajoutent en 2002, le conseil de Sécurité intérieure, et en 2008, le conseil national du Renseignement.

PRATIQUES LIÉES AUX DANGERS INTERNATIONAUX

Qu'il s'agisse de « comités secrets » des trois premières Républiques ou des conseils de Défense des deux suivantes, la pratique a toujours évolué autour de ces dynamiques : les questions militaires et les autres affaires internationales dangereuses.

Les guerres

Ces formations constitutionnelles particulières sont toujours convoquées en raison d'un « conflit justifié », comme le nota le député Fernand

20. Philippe Delmas, *Le Maître des horloges. Modernité de l'action publique*, Paris, Odile Jacob, 1991.

21. Roger Faligot, Jean Guisnel, Rémi Kauffèr, *Histoire secrète de la V^e République*, Paris, La Découverte, 2007, p. 233.

Robbe, du Parti social français²². Mais elles se caractérisent toujours par trois dimensions, stratégique, politique et médiatique. Évidemment, chacune évolue selon que la France est en temps de guerre ou en période de paix.

La dimension stratégique se caractérise par les questionnements de la représentation nationale sur des thématiques purement militaires (conduite de la guerre) et d'autres liées à leur environnement international. Le déroulement de la guerre influe sur la tonalité des sujets évoqués. Ainsi, pendant la guerre franco-prussienne, l'aggravation de la situation militaire après les défaites de Saint-Privat et de Gravelotte (18 août 1870) amena à réfléchir à l'issue tragique du conflit en proposant d'armer la population de Paris, première étape de la guerre, proclamée par l'Assemblée de Versailles le 22 mars 1871 contre la Commune. On touche là l'origine de la répugnance du gouvernement de la Première Guerre mondiale à retenter pareille expérience.

La conception stratégique des politiciens doit être interrogée. En effet, ils ne demandèrent de « comités secrets » que dans la mesure où la guerre était aux portes de la patrie. Les expéditions coloniales (Tunisie 1881, Tonkin 1884, Maroc 1911) n'ont pas donné lieu à des réunions en « comités secrets », ni même fait l'objet d'une demande formelle. Au contraire, les guerres de décolonisation, tant en Indochine qu'en Algérie après la mise en place de la V^e République, ont été à l'ordre du jour d'un tel comité à l'hôtel Matignon, puis du conseil de Défense à l'Élysée. De la même façon, la pérennisation de cette structure, comme le précise le décret du 17 janvier 1964, tient plus au développement nucléaire qu'à des questions davantage stratégiques, comme la programmation militaire ou les opérations extérieures. Ces dernières ont mobilisé le conseil de Défense, au moins depuis l'opération *Bonite*, à Kolwezi (18 mai 1978), alors qu'il faut attendre l'été 1990 pour qu'elles fassent l'objet d'une communication particulière aux parlementaires.

La réforme du 24 décembre 2009 traduit dans le champ d'intervention du conseil de Défense les conséquences de l'abrogation de l'ordonnance portant sur l'organisation générale de la défense du 7 janvier 1959. Il s'agit en effet de passer d'une défense nationale, conçue pour « assurer en tout temps, en toutes circonstances et contre toutes les formes d'agression, la sécurité et l'intégrité du territoire, ainsi que la vie de la population », à une sécurité nationale identifiée à « l'ensemble des menaces et des risques susceptibles d'affecter la vie de la Nation, notamment en ce qui concerne la protection de la population, l'intégrité du territoire et la permanence des institutions de la République ». Se trouve ainsi légitimé le concept de sécurité intérieure, pour laquelle est instituée une formation spécialisée sous l'impulsion du président Jacques Chirac, formation que son successeur, Nicolas Sarkozy, intégra au conseil de Défense,

22. JO, 12 décembre 1937, p. 2910.

renommé conseil de Défense et de Sécurité nationale (CDSN)²³. Sarkozy y ajouta une formation spécialisée liée au renseignement, au point de faire du CDSN le « conseil de sécurité nationale à la française » qu'il souhaitait lorsqu'il était candidat à l'élection présidentielle.

La politique n'est jamais loin lorsque les politiciens changent l'esprit de ces structures. Depuis Clausewitz, on sait combien la guerre en est la poursuite par d'autres moyens. Mais, la volonté de réunir des « comités secrets » à partir de 1915 participait aussi de l'ambition des parlementaires non-membres de la commission de l'Armée de ne pas abandonner le contrôle du gouvernement à ceux qui en étaient membres, dans un contexte où ces derniers n'avaient pas à eux seuls la compétence de renverser le gouvernement²⁴. Cette menace de renversement était réelle puisque Théophile Delcassé démissionna de son poste des Affaires étrangères le 13 octobre 1915, après que le député Pierre Renaudel eut demandé la réunion d'un « comité secret ». De même, l'interpellation du gouvernement à huis clos a toujours pour but de contrôler son action dans la conduite des affaires internationales, qu'il s'agisse des fonctionnaires aussi bien que des ministres. Verdun est l'occasion du procès de l'action solitaire du généralissime Joseph Joffre, comme de la personnalité du général Hubert Lyautey, ministre de la Guerre, qui fait craindre une menace de coup d'État²⁵. Adversaires, les deux hommes chutent en « comité secret » : l'un est mis en cause dès le 26 juin 1916 et finit renvoyé le 26 décembre suivant ; l'autre démissionne le 14 mars 1917. Vingt-trois ans plus tard, le 13 mars 1940, le ministre de l'Air, Guy La Chambre, et le président du Conseil, Édouard Daladier, connaissent la même avanie ; avec cette différence qu'aucun des deux n'est renvoyé par les parlementaires, Daladier recevant même la confiance pendant le « comité secret » et se la voyant refuser le lendemain en plénière ouverte, refus qui conduit le gouvernement à démissionner.

Le huis clos présidentiel au sein du comité de Défense ne met pas fin à ces joutes politiciennes. Certes, avec les IV^e et V^e Républiques, certaines questions stratégiques sont retirées au contrôle parlementaire. Naturellement, les affrontements se sont transposés dans la nouvelle enceinte du comité de Défense. Le 29 janvier 1991, la démission de Jean-Pierre Chevènement, ministre de la Défense lors de l'invasion du Koweït par l'Irak, est occasionnée par sa mise à l'écart par le président François Mitterrand au profit du chef d'état-major particulier. Le 8 décembre 1993, pendant

23. Bertrand Pauvert, « Création du Conseil de sécurité intérieure », *Journal des Accidents et des Catastrophes*, 2002, <https://www.jac.cerdacc.uha.fr/internet/recherche/Jcerdacc.nsf/NomUnique/JLAE-5AUGJN>, site consulté le 3 août 2012 ; Bertrand Warusfel, « La sécurité nationale, nouveau concept du droit français », in Vincent Cattoir-Jonville, Johanne Saison (dir.), *Les Différentes Facettes du concept juridique de sécurité. Mélanges en l'honneur de Pierre-André Lecoq*, Université Lille 2, 2011, p. 461-476.

24. Fabienne Bock, *op. cit.*, p. 42.

25. André Maurois, *Lyautey*, Paris, Plon, 1931, p. 154 ; John J. Pershing, *My Experiences in the World War*, New York, Stokes, 1931, p. 144.

la seconde cohabitation, une altercation notable entre le président Mitterrand et son premier ministre Édouard Balladur se produit à propos des essais nucléaires²⁶. La suppression de programmes d'armement décidés par son prédécesseur peut également motiver le chef des Armées, comme Valéry Giscard d'Estaing avec le *Mirage 4000* qui ne voit pas le jour, et le sous-marin nucléaire *Inflexible*, que la fronde parlementaire a sauvé.

Ces deux enceintes, comités secrets et comités de Défense, apparaissent ainsi comme un moyen feutré pour le politique de faire un coup d'éclat médiatique. Les demandes de « comités secrets » émanent souvent d'opposants, notamment positionnés à l'extrême gauche et à l'extrême droite, ce qui permet d'autant mieux aux gouvernements de mobiliser leur majorité pour leur opposer un refus²⁷. D'ailleurs, il est légitime de se demander si ces manœuvres ne sont pas simplement dilatoires, destinées à faire de l'obstruction parlementaire. Combien de demandes de réunir un « comité secret » n'ont pas rassemblé, comme le 2 septembre 1939 ou le 19 décembre 1986, le nombre nécessaire de signatures...

Toutefois, les conditions de sauvegarde du huis clos sont relatives en temps de paix. Jusqu'à 1870, les comptes rendus sont diffusés au *Journal officiel* à la suite de ceux de la séance plénière où « comité secret » a été proclamé. En temps de guerre, la prise de notes est interdite et la sténographie officielle est mise sous scellés jusqu'à ce que les assemblées décident de la rendre publique. Avec le passage de ces questions à l'Élysée, le secret-défense apporte, avant la Seconde Guerre mondiale, une protection inusitée, même si celle-ci est similaire à celle qui couvre les délibérations du Conseil des ministres, donnant lieu, à son issue, à un compte rendu aussi officiel que succinct, ce qui n'est pas le cas pour le CDSN. Cette protection entend seulement prendre en compte que « les paroles que l'on prononce à la tribune vont plus loin que les murs du Palais Bourbon [et de l'Élysée] ; elles passent les frontières »²⁸. Cela permet aux différents intervenants de parler librement, surtout quand ceux-ci sont des hauts-fonctionnaires habilités de la Défense, de l'Intérieur ou des Finances. Autrement dit, ces huis clos ne font que cacher des discussions techniques.

Il n'est qu'à compulsier les comptes-rendus des « comités secrets » et des CDSN. Publiés au *Journal officiel* dans les années qui suivirent les conflits mondiaux, sauf accident comme pour ceux de 1870-1871, ou passés les délais de rétention archivistique, ils n'apportent rien d'inconnu ou de caché, sinon une haute tenue des débats. La seule chose notable se manifeste d'ailleurs en dehors de ces enceintes : nombre de politiciens se comportent comme si y participer leur conférait « l'apanage d'une petite

26. Bérengère Bonte, *Les Mercredis de l'Élysée*, Paris, L'Archipel, 2018, p. 200-201.

27. *JO*, 5 juin 1918, p. 1613 ; 17 mars 1922, p. 807 ; 23 mars 1938, p. 882 ; 3 septembre 1939, p. 1950 ; 20 avril 1940, p. 598.

28. *Ibid.*, 6 juillet 1922, p. 2013.

élite » pouvant « éventuellement se servir pour tel ou tel dessein politique » de ce qu'ils y auraient appris²⁹.

Les autres dangers internationaux

Le refus de réunir un « comité secret » à propos des Potasses d'Alsace, le 15 mars 1922, sujet économique et non militaire, montre la conception étriquée des affaires stratégiques dont faisait alors preuve la Représentation nationale. Quand bien même les noms des « requins » et des « squales omnivores », certainement allemands, qui s'arrachaient le patrimoine revenu à la France, auraient pu être révélés... Le même désintérêt pour ce qui est militaire explique la réunion aléatoire des CSDN sous certains présidents de la République. Il est vrai qu'en période de paix, les affaires étrangères d'une réelle importance sont débattues en séances plénières au Parlement, à l'Hôtel Matignon et dans les ministères dédiés.

Cependant, sous le double effet de l'ordonnance de 1959 et de la présidentialisation, de nouvelles pratiques se sont affirmées au sein du CDSN afin de parer à de nouveaux risques. À chaque fois, il s'est agi du fait du prince plutôt que d'une nécessité purement technique, nécessité dont relevait par exemple l'admission au CDSN du directeur des applications militaires. À chaque fois, il s'est agi d'une question de sécurité intérieure, domaine dévolu traditionnellement au gouvernement, sur lequel le chef de l'État a voulu capitaliser médiatiquement pour des raisons politiques immédiates.

La première initiative est celle de Jacques Chirac au lendemain de sa seconde élection. À la veille de législatives délicates en raison de l'union nationale qui présida à la réélection du chef de l'État, il juge nécessaire de faire de la sécurité intérieure, sujet sensible pour les Français, la priorité du début de son nouveau mandat. Il retire alors au Premier ministre la direction du Conseil de sécurité intérieure (CSI), créé lors de la première cohabitation, aux lendemains des attentats de l'automne 1986, et organisé réglementairement pendant la III^e République, lorsqu'après les législatives de 1997, Lionel Jospin chercha à concurrencer Chirac sur la question politique de la sécurité intérieure. Au passage, l'arrivée à l'Élysée du CSI se traduit, aux termes du décret de « re »-création du 15 mai 2002, par l'octroi de compétences de coordination et d'évaluation des politiques publiques. C'est naturellement qu'il intègre ensuite le Conseil de défense, qui devient le CDSN fin 2009.

Résultat de l'évolution induite par la conceptualisation de la sécurité nationale, l'élargissement du CDSN aux questions sanitaires, à la suite de la proclamation de la pandémie mondiale de Covid-19 par l'Organisation

29. *Ibid.*, 5 juin 1918, p. 1612.

mondiale de la santé le 11 mars 2020, est destiné à coordonner la politique nationale de gestion de crise. Il précède néanmoins de douze jours le vote par le Parlement d'une « urgence sanitaire » et amène le chef de l'État à sortir du « domaine réservé » de la défense et des armées pour empiéter sur les compétences du gouvernement. Même si ses décisions s'appuient sur les recommandations d'un Conseil scientifique Covid-19, créé à la demande du ministère de la Santé et composé de treize experts scientifiques, et du Comité analyse recherche et expertise (CARE) créé par le gouvernement, le conseil de Défense sanitaire n'obéit pas à une rationalité scientifique, mais bien politique et économique. L'édification d'un conseil de Défense écologique annuel, dès mai 2019³⁰, puis sa convocation dédiée à l'énergie, en septembre 2022, le démontrent bien. L'appui scientifico-professionnel ne sert qu'à apporter une justification aux décisions prises par le président de la République.

L'appui du CDSN, qui ne repose pas sur une base juridique contraignante, permet de réagir rapidement, en mobilisant les compétences présidentielles. L'outil qui permet au Président de prendre des décisions aussi concrètes que les horaires de couvre-feu ou la réouverture d'un parc de loisir, est celui offert par son secrétariat général, à savoir le SGDSN. Rouage essentiel du pouvoir exécutif, il est en liaison avec les départements ministériels pour lesquels il conduit les travaux préparatoires aux réunions du CDSN. En outre, il anime les travaux interministériels relatifs à la politique de défense et de sécurité nationale, et est associé à la préparation et au déroulement des négociations ou des réunions internationales sur ces thématiques. Surtout, il élabore la planification interministérielle de défense et de sécurité nationale, en coordination avec les divers départements ministériels, s'assurant la coordination des moyens civils et militaires prévus en cas de crise majeure. Et comme il met à disposition du président de la République, comme du gouvernement, des moyens de commandement et de communications électroniques et en fait assurer le fonctionnement, il est au centre de la politique de souveraineté dont le chef est le président de la République. Il est aussi observé par les médias et les parlementaires pour ses succès comme pour ses échecs³¹.

Et qui mieux que le CDSN peut contraindre les ministres au silence ou à la démission en cas de désaccord, tout en dispensant le chef de l'État de produire un compte rendu contestable par l'opinion publique, et en étant le lieu où se prennent les décisions ? Il n'est donc pas surprenant qu'un président comme Emmanuel Macron, et l'un de ses proches, Thomas Cazenave, son ancien directeur adjoint de cabinet du ministère

30. Décret du 15 mai 2019, <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2019/5/15/TREX1913730D/jo/texte> ; Murryl Jacque, « Conseil de défense écologique : la Convention citoyenne pour le climat craint des renoncements », *Les Échos*, 27 novembre 2020.

31. Code de la Défense, art. R*1132-3, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000043790316/, site consulté le 14 juillet 2022 ; Vincent Lamigeon, « La vérité sur le SGDSN qui gère les dossiers les plus sensibles de la République », *Challenge*, 7 mars 2021.

de l'Économie, qui apprécient les firmes privées de conseil, comme McKinsey & Company et Citwell, se retranchent derrière l'opacité du CDSN³².

PRATIQUES LIÉES AUX CIRCONSTANCES

Le huis clos des « comités secrets » comme du CDSN offre un cadre serein de décision par cette mise à l'abri des médias. Mais huis clos ne signifie pas absence de transparence, à aucune époque.

La nécessité du secret

Lorsque Clemenceau pointe cette « petite élite » qui pourrait tirer avantage de participer à ces « comités secrets », il affiche un mépris pour ces parlementaires qui dévoilent leur participation à ces enceintes. C'est pourquoi, devenu président du Conseil, il refusa d'offrir les artifices de ces comités non seulement à ses adversaires, mais aussi à ses amis politiques. De plus, sa longue carrière de parlementaire lui avait permis de participer aux « comités secrets » de 1870-1871 et de 1916-1917, en fait à tous ceux de la III^e République. Placé à l'intérieur du processus, il avait compris les limites de l'exercice et lui préférerait l'expression en séance plénière, ainsi qu'il le rappela le 4 juin 1918. Néanmoins, il manifesta toujours un grand respect envers l'instruction pour les commissions parlementaires, « priant les auditeurs de vouloir bien garder le secret sur les renseignements d'ordre militaire qu'ils avaient reçus »³³.

Cette instruction régit le fonctionnement des « comités secrets » jusqu'en 1940. Sa portée fut régulièrement rappelée en séance plénière par des parlementaires soucieux de protéger la confidentialité des débats. Ancien président du Conseil, Léon Blum est aussi l'un des rares politiciens de l'époque à avoir montré un réel intérêt pour le renseignement. Ce fut sous son ministère que se sont tenues les premières réunions entre services de renseignement civils (Sûreté nationale, Préfecture de police de Paris, Affaires étrangères) et militaires (2^e Bureaux des trois Armées, service de renseignement) sous l'égide du ministre de l'Intérieur, véritable antichambre du Conseil national du renseignement, créé en 2008³⁴. Redevenu député, Blum se plaît à rappeler à ses collègues l'obligation

32. Matthieu Aron, Caroline Michel-Aguirre, *Les Infiltrés. Comment les cabinets de conseil ont pris le contrôle de l'État*, Paris, Allary, 2022.

33. JO, 5 juillet 1918, p. 1611.

34. Gérard Arboit, *Des services pour la France. Du Dépôt de la Guerre à la DGSE (1856-2013)*, Paris, CNRS Éditions, 2014, p. 161 ; Olivier Forcade, *La République secrète : histoire des services spéciaux français de 1918 à 1939*, Paris, Nouveau Monde Éditions, 2008, p. 571-581.

« du secret qui [leur] est imposé »³⁵. Ce secret, certes encadré par la loi depuis 1939, est toujours en vigueur, puisqu'il est demandé aux parlementaires que l'exécutif invite aux séances d'information sur les engagements extérieurs de la France. Il est également exigé au sein du CDSN³⁶.

Ce secret ne s'impose pas uniquement aux participants. Il concerne avant tout les media. « Un simple journaliste semble mieux renseigné que la commission [parlementaire] elle-même », se lamente Fernand Robbe le 11 décembre 1937. Il fait écho à Mgr Freppel qui, le 25 novembre 1884, voyait dans le « comité secret » l'avantage « de ne pas jeter à tous les vents de la publicité ». Ce souci est certes louable, témoignant autant du sérieux des parlementaires envers leur mission que de leur proximité avec les journalistes, rappelant à nouveau la dimension médiatique de ces questions militaires et internationales. Mais la mention de ces précautions par les parlementaires surprend d'autant plus que les participants au CDSN, eux, s'en dispensent fréquemment.

Certes, le ministre de la Défense, Jean-Yves Le Drian, rappelle à une journaliste, à l'issue du CDSN du 13 novembre 2015, « qu'il n'y aura pas de fuite car la loi punit les violations du secret-défense »³⁷. Mais c'est bien au CDSN que des fuites eurent lieu. La première intervient, dès le 26 mai 1954, et se reproduit les 28 juin et 10 septembre suivants. Leurs révélations dans *Les lettres M* et *Contacts littéraires et sociaux* font chuter le gouvernement de Joseph Laniel, le 12 juin, et menacent celui de Pierre Mendès France. On craint des micros à l'Élysée. La Direction de la sécurité du territoire intervient le 8 septembre. En l'absence de sonorisation, l'enquête se dirige vers un traître assistant au comité de Défense. Elle révèle non pas une fuite provenant de la réunion, mais issue du Secrétariat général de la défense nationale, directement dans le bureau du secrétaire général, Jean Mons. Ses deux secrétaires, René Turpin et Roger Labrusse, transmettent depuis des années des documents de toutes sortes à Emmanuel d'Astier, député communiste qui n'en a que faire, de sorte que les documents sont pris par un collègue de Labrusse, André Baranès, militant communiste et indicateur de la Préfecture de Police de Paris. Autrement dit, les tenants et les aboutissants de cette affaire restent un mystère³⁸. Mais la fuite ne provient pas du CDSN. Cela dit, craignant de nouvelles indiscrétions, Guy Mollet se refuse à réunir le comité de Défense pendant les six mois de crise liée au canal de Suez (juillet-novembre 1956), crise qui s'est ouverte quelques semaines après le procès des protagonistes en mars 1956.

35. JO, 25 février 1940, p. 301 ; voir ses propos à son collègue député Louis Marin, le 24 janvier 1939, *ibid.*, 25 janvier 1939, p. 200.

36. Bérengère Bonte, *op. cit.*, p. 171.

37. *Ibid.*

38. AN, 19990008/4 ; Philippe Bernert, *Roger Wýbot et la bataille pour la D.S.T., II*, Genève, Famot, 1977, p. 7-102, 321-355.

La fuite la plus importante survient sous le mandat de François Hollande (2012-2017). S'affranchissant des conditions du secret défense, le chef de l'État ouvre les *verbatim* des CDSN à trois journalistes, deux (Gérard Davet et Fabrice Lhomme) avec lesquels il s'était mis d'accord avant son élection, et un troisième (David Revault d'Allonnes) qu'il encourage alors que Hollande cherche à rebondir dans l'opinion publique. Le scandale de la divulgation dans le livre consacré aux guerres présidentielles par ce dernier, paru en premier, a certainement amené Davet et Lhomme à euphémiser les mentions relatives au CDSN dans leur ouvrage (quinze dans l'ouvrage de Revault d'Allonnes, deux seulement chez Davet et Lhomme)³⁹.

Le refuge des faibles

Il y a deux hommes dans l'attitude du président Hollande face au secret. Le premier est le candidat qui s'en défie. Il rejoint par ce trait Clemenceau, qui préférerait l'« interpellation directe » à « l'apanage d'une élite »⁴⁰. Mais ses calculs électoralistes, « [s]a popularité et [s]a crédibilité [...] s'écorna[nt] à vive allure »⁴¹ confirment ce sentiment du Tigre à l'égard de ces privilégiés admis dans le secret pour mieux s'en « servir pour tel ou tel dessein » ; même s'il ne voulait pas les juger, sa pique avait été bien comprise « sur les bancs socialistes », recevant logiquement le soutien de la Fédération républicaine (droite libérale). Cette ambivalence vis-à-vis du secret de l'État, tant à l'époque des « comités secrets » qu'à celle des CSDN, rappelle combien cette communication autour des questions internationales et militaires est d'abord politique.

Comme souvent, les acteurs qui ne sont pas aux affaires ont manifestement une sensibilité moindre que ceux qui s'y sont confronté lors de leur passage au gouvernement. L'époque est également significative. Les précautions de Léon Blum, rappelant à l'ordre ses collègues de la chambre, interviennent dans un contexte où la situation en Europe est annonciatrice de guerre depuis plusieurs années. Quant à Clemenceau, il parle à un moment où les combats sont aux portes de Paris. Ces deux politiques, comme tous les Présidents du conseil ou de la République – à l'exception notable de Hollande – avaient cette proximité avec la tension internationale, et cette expérience de l'action des services de renseignement est décisive pour respecter la solennité du secret, moins compris ici comme celui de la sécurité nationale qu'à l'aune d'une obligation de discrétion professionnelle qui s'impose à tout agent public, parlementaires

39. David Revault d'Allonnes, *Les Guerres du président*, Paris, Seuil, 2015 ; Gérard Davet, Fabrice Lhomme, « *Un président ne devrait pas dire ça...* » *Les secrets d'un quinquennat*, Paris, Stock, 2016.

40. *JO*, 5 juin 1918, p. 1611 et 1612.

41. David Revault d'Allonnes, *op. cit.*, p. 1.

et membres de l'exécutif compris. Lorsque le secret est rompu, ce relâchement de l'autorité politique n'est pas sans conséquences, notamment à une époque où le pays, soumis à des risques terroristes puis de santé publique, et le président de la République ayant décrété un « état d'urgence » qui contribue à marginaliser le gouvernement et à caporaliser le parlement, le SGDSN devient l'épine dorsale de l'action présidentielle. Ce n'est pas un hasard si la révision par le SGDSN de l'instruction générale interministérielle 1300 sur la protection du secret de la défense nationale intervient, entre 2018 et 2020, avec l'ambition de « mieux classifier pour mieux protéger ». Après l'adoption du concept de « sécurité nationale », la tentation de fermer les archives, considérées comme des « informations sur les infrastructures essentielles », a été grande pour Claire Landais (2018-2020), devenue secrétaire générale du gouvernement le 16 juillet 2020⁴².

L'administration ne fait ainsi que prendre l'ascendant sur des acteurs politiques affaiblis. Mais elle-même suit l'exemple laissé par ces mêmes acteurs politiques. Ainsi, le député François Mitterrand se refait d'abord une crédibilité après le faux attentat de l'Observatoire (15-16 octobre 1954) en attaquant, le 24 avril 1964, les effets du décret du 14 janvier 1964 qui confie officiellement au Président de la République la responsabilité d'engager la force de frappe⁴³. Ensuite, acquis comme Léon Blum à la nécessité du secret, il se coule aisément dans la fonction présidentielle et devient expert dans l'usage du CDSN.

Le secret devient ainsi un refuge. Comme dans le cas des demandes parlementaires de « comités secrets » à propos des accusations contre Clemenceau (22 juin 1893) ou des Potasses d'Alsace (15 et 16 mars 1922), il protège les porteurs d'informations confidentielles qui n'osent pas s'exprimer en séance plénière. Il protège les membres du gouvernement, détenteurs d'informations à ne pas mettre entre les mains de tous. C'est le sens qu'il faut apporter aux propos de Pierre Étienne Flandin (16 janvier 1940) ou de Jean-Yves Le Drian (après le 13 novembre 2015), comme aux rappels de Léon Blum. Les limites de la transparence sont justement celles qui font que certains débats ont lieu en huis clos, au contraire des autres.

Cela, quand bien même, du reste, ce secret serait bien peu protecteur. L'affaire des fuites (1954) en est un exemple idéologique issu de la guerre froide. La présence d'agents allemands, recrutés pour leur opinion pacifiste pendant la Première Guerre mondiale au sein de l'Assemblée nationale, participe du temps de conflit. La trahison des députés René Besnard (*Paul*), Paul Meunier (*Müller*), Georges Ponsot, Louis Turmel (*Herr 21*) à partir d'octobre 1915, et de Léon Accambray (*Herr 32*) en juillet 1916 semble avoir été organisée par le journaliste Ernest Judet, justement pour

42. Citation : James T. O'Reilly, « FOIA and Fighting Terror: The Elusive Nexus Between Public Access and Terrorist Attack », *Louisiana Law Review*, 64/4, été 2004, p. 814-815, 822-824.

43. *JO*, 25 avril 1964, p. 942-946.

pénétrer les « comités secrets »⁴⁴. La découverte fortuite d'une somme d'argent suisse dans le casier d'un député entraîne à partir de septembre 1917 le démantèlement de ce réseau et l'arrestation de Turmel et Meunier, tandis que Judet s'enfuit subrepticement en Suisse.

Hormis cet épisode induit par des circonstances extraordinaires, ce huis clos retient peu l'attention des journalistes, dont une minorité seule s'intéresse aux questions internationales et de défense. Aussi, la pression médiatique pour imposer une transparence ou pour révéler les secrets d'État n'est pas des plus fortes, même si la communication présidentielle d'Emmanuel Macron a fini par soulever des questions. Néanmoins, Léon Blum ne faisait pas mystère que « la presse, l'opinion et l'armée [...] sont de longue main habituées » de nombre d'affaires évoquées au cours des « comités secrets » ou au sein des CDSN. Il n'est que les réunions du conseil de Défense sanitaire à avoir fait l'objet, face à l'incompréhension des parlementaires et des media, d'une couverture journalistique dans un espace médiatique déserté pour des raisons de pandémie mondiale. Et en février 2022, six députés marginaux (deux non-inscrits, un LR, une RN, un LFI, une Liberté et territoire), dont trois ont été battus en juin suivant, ont jugé utile de faire vainement une proposition de loi demandant la levée du secret défense pour ce conseil de Défense sanitaire⁴⁵.

Depuis 1916, les « comités secrets » comme les conseils de Défense se sont affirmés comme des outils de conduite des affaires militaires, voire de modernisation opérationnelle des armées depuis 1964. Le principe en est accepté depuis les prémices de la République en France, et la pratique parlementaire observée sur le long terme a montré que les « comités secrets » ne s'imposaient qu'en l'absence de commissions parlementaires. Certes, la résurgence de ces huis clos a été permise par le sentiment de certains parlementaires contemporains de la Première Guerre mondiale d'être écartés de l'information, mais la pratique du Congrès, réunissant l'Assemblée nationale et le Sénat, s'y substitue aisément sous la V^e République en offrant au président de s'y exprimer directement sur un sujet de son choix, comme François Hollande aux lendemains des attentats du 13 novembre 2015. L'art. 18 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, prévoit que la déclaration peut être suivie d'un débat, hors de la présence du Président, mais ne peut donner lieu à un vote ; le « comité secret » n'est plus qu'un moyen dilatoire relevant de la guérilla parlementaire.

Il est vrai que, depuis 1962, ces questions de défense sont passées à l'Élysée, sans que les chefs de l'État successifs ne réunissent ces comités

44. André Scherer et Jacques Grunewald, *L'Allemagne et les problèmes de la paix pendant la première guerre mondiale. Documents extraits des archives de l'Office allemand des Affaires étrangères (août 1914-31 janvier 1917)*, Paris, Presses Universitaires de France, 1962, docs. 42, 65, 123, 133, 148, 156, 158, 171, 187, 208, 213, 218, 234, 249, 250, 254, 256, 264, 269, 282, 287, 294, 300, 376, 397.

45. https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b5003_proposition-loi [accédé le 14/07/2022].

plus que de mesure. Il a fallu une pandémie mondiale pour que le Président, croyant à la réalité de « l'État profond », le réunisse autant, sinon plus, que le général de Gaulle en 1944 ⁴⁶. Cette confusion entre un état de guerre fantasmé et une guerre mondiale est plus inquiétante que l'existence de réunions au sommet des institutions dont l'opacité semble parfaitement admise par l'opinion publique depuis un siècle.

Gérald ARBOIT
ESDR3C, CNAM, Paris

46. Citation : Tancrède Jossieran, « L'État profond : le pouvoir derrière le pouvoir », *Conflits : histoire, géopolitique, relations internationales*, n° 16, janvier-mars 2018.