

9 décembre 2013

(Texte révisé le 14 décembre 2013)

Consultance relative à la dimension parlementaire de la politique de défense allemande

Michel Drain

Chercheur associé
CERFA - IFRI

I – La place du Bundestag dans les mécanismes de décision allemands en matière de défense.....	4
A) Une attribution constitutionnelle fondamentale : l’approbation des opérations extérieures....	4
1) Une attribution consacrée par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle	5
2) Une attribution dont les modalités d’exercice ont été précisées par la loi.....	7
3) Une attribution toujours discutée dans ses modalités	9
B) Un dispositif constitutionnel qui soumet la défense à un contrôle parlementaire renforcé ...	11
1) Un pouvoir plus large qu’en matière de politique étrangère.....	11
2) Le suivi du budget de la défense.....	12
3) L’institution du Commissaire parlementaire à la défense.....	13
4) Les travaux de la commission de la défense du Bundestag	14
5) La constitution de la commission de la défense du Bundestag en commission d’enquête	16
6) La question du contrôle parlementaire des autorisations d’exportation d’armements.	18
7) Le dispositif parlementaire de contrôle des services de renseignement	20
II – Les implications pour la défense des spécificités du système politique allemand	21
A) Une démocratie où les partis politiques jouent un rôle essentiel	22
B) Les contraintes de la coalition	23
C) L’imbrication du gouvernement et du Parlement dans le système politique allemand et le rôle des députés en matière de défense.....	24
D) Des traditions politiques et parlementaires parfois opposées à celles de la France	26
III – Perspectives pour le dialogue de défense franco-allemand.....	28
A) Tenir compte de l’inachèvement du débat stratégique allemand.....	28
B) Mieux expliquer les problématiques françaises de défense	29
C) Donner une dimension parlementaire aux discussions sur la coopération en matière d’armement.....	30
 Annexe : Dispositions de la Loi fondamentale pour la République fédérale d’Allemagne intéressant la défense.....	 31

Malgré un contrôle parlementaire réel, notamment renforcé par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, la politique de défense française relève essentiellement de l'exécutif et tout particulièrement du Président de la République, chef des armées.

La situation de l'Allemagne semble profondément différente puisque, selon la Loi fondamentale (Constitution), le chef des armées y est en temps de paix le ministre de la défense, responsable devant le Bundestag, le commandement des forces ne passant au chancelier qu'en cas d'agression ou de menace immédiate d'agression constatée par le Bundestag¹. La décision en matière de défense apparaît ainsi plus dispersée qu'en France et faire davantage place au pouvoir législatif : les principales orientations de la politique de défense sont fixées par le chancelier fédéral, chef du gouvernement, dans le cadre de sa compétence d'orientations (*Richtlinienkompetenz*) établie par l'article 65 de la Loi fondamentale. Le chancelier est responsable devant le Bundestag de ces orientations qui concernent les différents aspects de la politique intérieure et extérieure du pays. Le ministre de la défense a pour tâche de les appliquer à son domaine, également sous le contrôle du Bundestag.

Dans les faits l'opposition est moins tranchée : en Allemagne comme en France, c'est l'exécutif qui élabore et met en œuvre la politique de défense avec le soutien de sa majorité parlementaire, les pouvoirs d'information substantiels dont dispose le Parlement permettant principalement à l'opposition d'alimenter le débat public.

Néanmoins, les modalités d'intervention du Parlement dans les débats sont différentes dans les deux pays. Le Bundestag a en particulier un rôle éminent, consacré par la Loi fondamentale ou la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale dans deux domaines principaux : les interventions armées à l'extérieur du territoire et la protection des droits fondamentaux des militaires. Il dispose également de pouvoirs substantiels dans d'autres domaines de la défense, notamment en matière de contrôle budgétaire. Il semble qu'en faisant usage de ses prérogatives, le Bundestag puisse, plus facilement que le Parlement français, intervenir dans les questions de défense et, notamment, dans l'élaboration ou la mise en œuvre d'accords ou de politiques communes touchant à la défense.

Pour assurer le succès d'initiatives de coopération avec l'Allemagne en matière de défense ou garantir le bon déroulement des actions qui en découlent, il paraît donc essentiel de prendre pleinement en compte la dimension parlementaire de la politique allemande de défense. Il sera ainsi possible d'éviter que des accords conclus au plan gouvernemental soient contestés, voire rendus plus difficiles à mettre en œuvre en raison de blocages parlementaires. De même le soutien parlementaire paraît indispensable pour conférer aux actions politiques communes la légitimité indispensable pour garantir en particulier leur financement au niveau requis.

L'objet de la présente étude est, dans cette perspective, de décrire d'abord avec précision le rôle joué par le Bundestag dans la politique allemande de défense (partie I). Dans une deuxième partie, l'étude vise à montrer en quoi la participation du Parlement aux décisions nationales en matière de défense prend en Allemagne des formes sensiblement différentes de celles qu'on peut observer en France. Ces différences paraissent essentiellement tenir à quatre

¹ Aux termes de l'article 65a de la Loi fondamentale « le ministre fédéral de la défense exerce l'autorité et le commandement sur les forces armées ». L'article 115a prévoit cependant que le Bundestag peut, avec l'approbation du Bundesrat, déclarer l'état de défense lorsque le territoire fédéral fait l'objet d'une agression armée ou que cette agression est imminente. La promulgation de l'état de défense emporte alors, selon l'article 115b, transfert au chancelier fédéral de l'autorité et du commandement sur les forces armées.

caractéristiques du système politique allemand : le poids des partis politiques, les contraintes du gouvernement de coalition, la proximité des personnalités gouvernementales et parlementaires et des traditions politiques et parlementaires parfois opposées à celles de la France (partie II). Dans une troisième partie, l'étude propose, à partir de ces spécificités, quelques pistes de réflexion pour le dialogue de défense franco-allemand (partie III) : offre de participation au débat stratégique allemand, meilleure explicitation des problématiques de la politique française de défense et développement des échanges de vues avec les parlementaires sur la coopération en matière d'armement.

I – La place du Bundestag dans les mécanismes de décision allemands en matière de défense²

En Allemagne comme en France, c'est l'exécutif qui a la responsabilité première de la politique de défense (et plus généralement des relations extérieures). La doctrine militaire, l'organisation des forces armées, la préparation du budget de la défense, l'initiative des opérations extérieures et la détermination de leur nature relèvent exclusivement du gouvernement fédéral. Il en va de même des développements institutionnels et doctrinaux au sein de l'OTAN et de l'Union européenne (évolution des structures militaires, élaboration des concepts stratégiques, etc.).

Le Bundestag ne participe formellement aux mécanismes de décision que dans le cadre de ses procédures de contrôle, de la procédure budgétaire et de la procédure particulière prévue pour l'autorisation des opérations extérieures. Les traités et accords internationaux relevant de sa compétence sont également soumis à son approbation mais, comme les demandes d'autorisation des opérations extérieures, il ne peut que les approuver ou les rejeter en bloc.

Au sein du Bundestag toutefois, les groupes de la majorité gouvernementale peuvent exercer de manière informelle, une influence réelle sur les choix de l'exécutif. Le ministre de la défense est, selon une pratique générale au sein du gouvernement, assisté de deux secrétaires d'État parlementaires qui assurent les communications au jour le jour entre le ministère et le Bundestag. L'un de ces secrétaires d'État est normalement chargé des questions d'équipement, l'autre de l'administration de la défense et des opérations extérieures.

Dans la mesure où la défense est une attribution fédérale exclusive, le rôle du Bundesrat, qui représente les gouvernements des Länder, est, sauf dans le cas de la proclamation de l'état de défense, généralement consultatif et limité à certains domaines, en particulier lorsque des mesures législatives sont nécessaires (budget, situation juridique des militaires notamment).

A) Une attribution constitutionnelle fondamentale : l'approbation des opérations extérieures

Il est généralement admis en Allemagne que le principal pouvoir du Bundestag en matière de défense est d'approuver ou de refuser, en principe au préalable, l'engagement des forces allemandes sur les théâtres extérieurs.

² La présente étude a été réalisée avant la mise en place des commissions permanentes et des groupes de travail des groupes politiques du nouveau Bundestag.

1) Une attribution consacrée par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle

Jusqu'à la fin de la guerre froide, la question d'une intervention des forces armées allemandes (Bundeswehr) en dehors de la zone du Traité de l'Atlantique Nord pour des besoins de maintien ou de rétablissement de la paix ne se posait pas. Un consensus s'était établi entre tous les partis politiques représentés au Parlement pour restreindre les missions de la Bundeswehr à la défense collective du territoire dans le cadre de l'OTAN.

Dès le 4 octobre 1990 cependant le chancelier Helmut Kohl avait affirmé, dans sa déclaration de politique générale devant le Bundestag : « il revient à l'Allemagne unifiée d'assumer une plus grande responsabilité au sein de la communauté internationale, en particulier pour le maintien de la paix ». Par la suite la Bundeswehr a été engagée à partir de 1992, de manière encore très limitée, en Somalie (aide humanitaire), dans l'Adriatique (mise en œuvre d'un embargo sur les armes) et en Bosnie-Herzégovine (surveillance d'une zone d'interdiction de vol).

La Cour constitutionnelle a été saisie de la question de la constitutionnalité de ces engagements par le groupe parlementaire du SPD ainsi que par celui du FDP (pourtant alors dans la majorité). Pour ces deux groupes, la Bundeswehr ne pouvait être employée que pour la défense collective du territoire (article 87a de la Loi fondamentale) et sur autorisation du Bundestag.

Dans son arrêt du 12 juillet 1994, la Cour constitutionnelle a jugé les opérations extérieures constitutionnelles dans des conditions et sous des réserves qu'elle a définies de manière détaillée.

Elle a jugé que la Loi fondamentale permettait l'emploi de la Bundeswehr non seulement dans le cas énoncé dans son article 87a (défense du territoire) mais aussi dans celui prévu par l'article 24 (participation à un système de sécurité mutuelle collective et application des décisions prises dans ce cadre). Elle a en outre donné à la notion de système de sécurité mutuelle collective une définition extensive : elle considère comme tel tout dispositif créant pour ses membres des obligations mutuelles en matière de paix et de sécurité. Peu importe qu'il s'agisse d'un système de sécurité collective ou de défense collective dès lors que les obligations prévues par ce système aient pour seule finalité la préservation et le maintien de la paix. Les opérations extérieures allemandes peuvent donc être constitutionnelles si elles sont couvertes, non seulement par un mandat de l'ONU mais aussi par une décision de l'OTAN ou (en 1994) de l'UEO. Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, l'intervention de la Bundeswehr lors de la crise du Kosovo était donc constitutionnelle malgré l'absence d'un mandat de l'ONU, dès lors qu'elle avait lieu dans le cadre de l'OTAN. Aujourd'hui une décision de l'Union européenne peut également fonder la constitutionnalité d'une intervention de la Bundeswehr.

La Cour semble considérer que la Loi fondamentale ne prévoit pas en principe d'interventions militaires allemandes unilatérales, sauf le cas de légitime défense. Toutefois la constitutionnalité des opérations, même unilatérales, d'évacuation de ressortissants n'est généralement pas contestée.

La Cour constitutionnelle a par ailleurs déduit de « la tradition constitutionnelle allemande depuis 1918 » et des diverses dispositions de la Loi fondamentale relatives à la défense la

nécessité de principe pour le gouvernement de recueillir au préalable, avant toute opération extérieure, l'accord du Bundestag, considéré comme une condition essentielle de la constitutionnalité de l'intervention (*konstitutive Zustimmung*). Selon le juge constitutionnel, la Loi fondamentale ne permet pas de laisser au seul exécutif le pouvoir de disposer des forces armées. Elle fait au contraire de la Bundeswehr une « armée parlementaire » (*Parlamentswehr* ou *Parlamentsarmee*) intégrée dans l'État de droit constitutionnel et démocratique de la République fédérale. Le Bundestag doit en conséquence participer au processus de décision portant sur l'emploi de la Bundeswehr.

La Cour constitutionnelle a renvoyé au législateur la détermination des conditions d'intervention du Bundestag en subordonnant toutefois l'exercice de cette compétence législative au respect des prescriptions suivantes :

- L'intervention du Bundestag doit porter sur tout emploi des forces armées. Même en cas d'agression contre un allié, le Bundestag doit se prononcer, en principe au préalable, sur les modalités du soutien militaire à cet allié. Néanmoins la proclamation de l'état de défense mentionné plus haut emporte approbation parlementaire de l'engagement des forces armées. Par ailleurs le gouvernement peut décider sans autorisation du Bundestag d'employer sur des théâtres extérieurs des personnels militaires à des fins humanitaires s'il est assuré que ces personnels ne participeront à aucune action armée.
- La participation du Bundestag au processus de décision sur l'emploi des forces armées ne doit pas porter préjudice aux capacités d'action militaire (*Wehrfähigkeit*) et de coopération interalliée (*Bündnisfähigkeit*) de l'Allemagne. En cas de « péril imminent » (*Gefahr im Verzug*), le gouvernement a donc le droit de décider à titre provisoire d'engager les forces armées allemandes, notamment en application de décisions internationales, sans y être expressément autorisé par le Bundestag. Il doit cependant en saisir immédiatement le Bundestag qui peut alors décider de rappeler les forces allemandes.
- Hors ce cas de péril imminent, tout engagement des forces armées allemandes doit être approuvé à la majorité des suffrages exprimés, selon la règle de droit commun pour les décisions du Bundestag (article 42 (2) de la Loi fondamentale). Cette réserve d'examen parlementaire (*Parlamentsvorbehalt*) ne confère toutefois au Bundestag aucun droit d'initiative. Le Bundestag ne peut qu'approuver ou interdire une opération militaire mais non obliger le gouvernement à l'engager. La réserve d'examen parlementaire ne peut en outre porter atteinte aux compétences exclusives de l'exécutif en matière d'action extérieure. C'est donc au gouvernement seul qu'il revient de décider notamment des modalités, du volume et de la durée de l'opération extérieure ainsi que de son cadre international.

La Cour constitutionnelle a eu l'occasion à plusieurs reprises de préciser son arrêt de principe du 12 juillet 1994 pour renforcer la condition d'approbation parlementaire de tout engagement armé de la Bundeswehr.

Saisie par le groupe parlementaire du FDP, dans l'opposition au moment des faits invoqués, elle a ainsi jugé, dans un arrêt du 7 mai 2008, que le gouvernement fédéral aurait dû solliciter l'autorisation du Bundestag préalablement à sa décision de permettre la participation de militaires allemands à des missions de surveillance aérienne conduites en Turquie de février à avril 2003 à bord d'appareils AWACS de l'OTAN, dans le contexte de la guerre d'Irak. Cette participation résultait d'une décision de l'OTAN de mettre en œuvre sa flotte d'avions AWACS dont les équipages sont pour un tiers constitués de militaires allemands.

La Cour constitutionnelle, après avoir refusé de se prononcer en référé en mars 2003, eu égard aux conséquences possibles de sa décision, a néanmoins jugé au fond que, dès lors que des militaires allemands pouvaient, de manière prévisible, participer à un combat, l'approbation préalable du Bundestag était requise.

Dans un arrêt du 13 octobre 2009, la Cour constitutionnelle, saisie par le groupe parlementaire du parti « La gauche » (Die Linke), a également précisé les conséquences d'une modification des conditions de fait ou de droit ayant motivé une opération extérieure. Tout en considérant qu'en l'espèce (maintien d'un détachement de la Bundeswehr au Kosovo après la déclaration d'indépendance du territoire) la base juridique de l'opération n'avait pas été modifiée, la Cour a néanmoins jugé qu'en cas de changement des circonstances de fait ou de droit ayant motivé une autorisation parlementaire d'emploi de forces à l'extérieur, le gouvernement doit à nouveau saisir le Bundestag d'une demande d'approbation de la mission.

En cas de doute sur la légalité d'une opération en cours, le Bundestag peut faire valoir son « droit de rappel » des forces (*Rückholrecht*). Il reste ainsi « maître de sa décision d'autorisation ». Il n'a donc pas seulement le pouvoir d'autoriser l'opération mais aussi celui de suivre son déroulement en s'assurant que les conditions qui l'ont permise sont toujours réunies.

2) Une attribution dont les modalités d'exercice ont été précisées par la loi

Malgré les prescriptions énoncées par la Cour constitutionnelle dans son arrêt du 12 juillet 1994, la majorité parlementaire du Bundestag n'a pas cherché, dans un premier temps, à donner une forme législative à la procédure d'approbation des opérations extérieures, dans la mesure où cette approbation était en pratique obtenue sans grandes difficultés.

C'est la décision du chancelier Gerhard Schröder de poser en novembre 2001 la question de confiance à l'occasion d'une demande d'autorisation de la participation allemande à l'opération *Enduring Freedom* qui a relancé le débat. La question, déjà évoquée de la participation d'équipages allemands aux missions des appareils AWACS de l'OTAN au début de 2003 a de nouveau fait ressortir la nécessité d'un cadre législatif pour l'autorisation des opérations extérieures. Fin 2003 le groupe du FDP déposait à cette fin une proposition de loi. De son côté, le gouvernement, alors formé d'une coalition du SPD et des Verts, présentait en mars 2004 un projet de loi dite « de participation du Parlement » (*Parlamentsbeteiligungsgesetz*). C'est ce projet qui a été adopté par le Bundestag en décembre 2004 et promulgué le 18 mars 2005, après adoption par le Bundesrat.

Aux termes de son article premier, cette « loi sur la participation parlementaire à la décision d'engagement des forces armées à l'étranger » pose le principe de l'autorisation parlementaire de l'engagement des forces armées allemandes en dehors du territoire national. L'article 2 limite l'autorisation à l'engagement armé proprement dit, à l'exclusion des mesures de préparation et de planification.

L'article 3 prévoit qu'avant l'opération le gouvernement soumet au Bundestag une demande d'autorisation sous la forme d'une motion (*Antrag*) dans laquelle doivent notamment figurer la mission opérationnelle, le théâtre d'opération, la base juridique de l'opération, le volume maximal des militaires engagés, les capacités des forces engagées, la durée et le coût

prévisibles de l'opération et ses modalités de financement. Le Bundestag approuve ou repousse la motion. Aucun amendement n'est recevable.

L'article 4 prévoit une procédure simplifiée pour les opérations d'intensité et d'importance réduites. La demande du gouvernement est dans ce cas transmise par le président du Bundestag aux présidents des groupes parlementaires et des commissions des affaires étrangères et de la défense ainsi qu'aux porte-parole de chacun des groupes parlementaires au sein de ces commissions. Elle est également distribuée à tous les membres du Bundestag sous forme de document parlementaire. La mission est considérée comme approuvée sauf si un groupe parlementaire ou au moins 5 % des membres du Bundestag demandent une décision expresse du Bundestag.

L'article 5 fixe les règles à suivre en cas de « péril imminent ». Dans ce cas, l'opération ne nécessite aucune autorisation préalable mais le gouvernement doit solliciter sans délai une autorisation *a posteriori*. Si elle n'est pas accordée, l'opération doit cesser. Le Bundestag doit en outre être informé « de manière appropriée » avant l'opération et pendant son déroulement.

Il convient de relever que la procédure de l'article 5 est applicable pour le sauvetage de personnes (otages par exemple) dans des cas où un débat public au Bundestag pourrait mettre leur vie en danger. Il est également admis que les opérations d'évacuation des ressortissants allemands peuvent relever de cette procédure. Ce point mérite d'être noté dans la mesure où il montre que l'Allemagne ne s'interdit pas des opérations extérieures urgentes, licites en droit international mais non prévues par la Loi fondamentale parce qu'unilatérales, dès lors que le Bundestag est informé et peut, le cas échéant, y mettre fin.

L'article 6 établit une obligation d'information à la charge du gouvernement. L'article 7 prévoit une procédure simplifiée pour la prolongation des opérations, en particulier lorsque leur consistance reste inchangée. L'article 8 dispose que « le Bundestag peut révoquer son approbation d'une opération militaire ».

En pratique, sauf application de la procédure simplifiée, les règles gouvernant les débats sur les motions s'appliquent. La motion du gouvernement portant demande d'autorisation de l'opération extérieure est renvoyée au fond à la commission des affaires étrangères et pour avis à la commission de la défense et éventuellement à d'autres commissions permanentes (ainsi, par exemple, dans le cas de la prolongation du mandat de la force en Afghanistan décidée en janvier 2013, ont été saisies pour avis, outre la commission de la défense, les commissions du budget, des affaires intérieures, des lois, des droits de l'homme et de l'aide humanitaire ainsi que de la coopération et du développement). Lorsqu'elle se saisit pour avis, la commission du budget se prononce sur la question du financement des coûts de l'opération. La motion fait ensuite l'objet d'un débat en séance publique sur la base de la recommandation de la commission des affaires étrangères et de son rapport écrit qui intègre les observations des commissions saisies pour avis. Lorsque la commission du budget se saisit, elle dépose un rapport écrit séparé qui précise les coûts de l'opération. Le Bundestag se prononce ensuite sur la motion par scrutin public après un débat où interviennent notamment les représentants de tous les groupes. Malgré la relative brièveté du débat en séance publique, conforme aux habitudes parlementaires allemandes³, on constate donc une très large implication des membres du Bundestag dans l'examen des conditions des opérations importantes.

³ Le débat de janvier 2013 sur la prolongation de l'opération en Afghanistan a duré trois quarts d'heure.

En dépit de l'interdiction des amendements, des propositions de résolution relatives à l'opération projetée peuvent être jointes au débat. Elles émanent en pratique de groupes de l'opposition et sont donc automatiquement rejetées. On pourrait cependant concevoir que le Bundestag approuve la motion du gouvernement mais vote une résolution assortissant son approbation de critiques. Une telle situation ne manquerait pas de soulever de graves difficultés politiques pour le gouvernement.

3) Une attribution toujours discutée dans ses modalités

Un débat est actuellement en cours en Allemagne sur les conséquences de la réserve d'examen parlementaire pour les capacités d'intervention extérieure du pays et sa participation à d'éventuelles missions décidées dans le cadre de l'OTAN ou de l'Union européenne.

Il est généralement admis que ce pouvoir du Bundestag ne limite pas indûment les engagements militaires extérieurs de l'Allemagne. Depuis 2005, année de l'entrée en vigueur de la loi sur la réserve d'examen parlementaire, le Bundestag a approuvé plus de 70 demandes d'engagement ou de prolongation d'opérations extérieures sans refuser une seule fois son consentement. Lorsque le besoin s'en est fait sentir, l'autorisation a pu être donnée en quelques jours. Le Bundestag n'a par ailleurs jamais fait usage du droit de rappel des forces qui lui est théoriquement reconnu par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et la loi.

L'approbation des opérations par le Bundestag représente pour les forces armées un soutien politique et juridique qui leur permet d'accomplir leur mission sans redouter les mises en cause ou les accusations dès lors qu'elles se conforment au cadre fixé. Or ces mises en cause et accusations sont toujours à craindre en Allemagne compte tenu de la force des mouvements hostiles à tout engagement militaire extérieur. La pratique du débat parlementaire sur les opérations extérieures semble par ailleurs favoriser l'émergence progressive dans l'opinion publique et parmi les parlementaires d'une culture politique moins hostile ou moins réticente *a priori* à la nécessité de l'emploi de la force à l'extérieur.

Des experts et responsables politiques s'interrogent toutefois sur les conséquences de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle qui subordonne à l'autorisation du Bundestag tout engagement, même non armé, contribuant à la conduite d'une opération extérieure. Il en est ainsi, par exemple, de la participation des militaires allemands aux états-majors intégrés ou à des unités multinationales telles que la flotte d'avions AWACS. Ils notent qu'une interprétation restrictive de cette jurisprudence a conduit le gouvernement fédéral à retirer les militaires allemands des appareils AWACS déployés dans le cadre de l'opération *Unified Protector* au moment de la crise libyenne de 2011. Une incertitude a également été entretenue sur la participation allemande aux états-majors de l'OTAN assurant des tâches, notamment de planification, liées à cette opération.

Des experts comme Ekkehard Brose de l'institut de recherche *Stiftung Wissenschaft und Politik* (SWP) préconisent en conséquence un assouplissement de la loi de participation du Parlement aux opérations extérieures sur deux points : ils proposent d'une part de retirer la qualification d'engagement armé à l'ensemble des travaux menés au sein des états-majors multinationaux et d'autre part de permettre au Bundestag d'autoriser globalement *a priori* les

actions conduites par les militaires allemands dans la flotte d'avions AWACS⁴ ou dans d'autres unités intégrées qui viendraient à être créées à l'avenir.

Deux parlementaires de la CDU, Andreas Schockenhoff et Roderich Kiesewetter ont de leur côté proposé une procédure nouvelle selon laquelle le Bundestag autoriserait par avance chaque année le gouvernement allemand, dans le cadre d'un débat sur la politique de sécurité, à engager les militaires de la Bundeswehr participant à des forces intégrées européennes si le Conseil européen (ou le Conseil atlantique) décidait à l'unanimité de lancer une opération⁵. Le Bundestag conserverait toutefois son droit de rappel des forces s'il refusait l'opération. Cette proposition a suscité un vif intérêt parmi les spécialistes de politique étrangère de la CDU mais s'est heurtée à un grand scepticisme de la part de la direction du parti. Elle a également été vivement critiquée par le SPD. L'un des parlementaires de ce parti, Gernot Erler, vice-président du groupe parlementaire et spécialiste de politique étrangère, a considéré qu'elle conduirait à une érosion des droits élémentaires du Parlement. Selon lui, la loi du 18 mars 2005 de participation du Parlement aux décisions d'engagement des forces se caractérise par une grande souplesse. Dans le cas d'une intervention de certains membres de l'OTAN à laquelle l'Allemagne ne s'associerait pas, elle permet, dans sa rédaction actuelle, aux militaires allemands de poursuivre leurs activités dans les états-majors multinationaux en dehors du théâtre d'opérations.

La question d'une éventuelle adaptation de la loi du 18 mars 2005 reste cependant posée. On trouve ainsi le paragraphe suivant dans l'accord de coalition qui vient d'être conclu entre la CDU/CSU et le SPD :

« La Bundeswehr restera, dans l'avenir aussi, une armée du Parlement. La participation du Parlement aux décisions d'engagement des forces a montré son efficacité. C'est un des fondements de la large acceptation par la société de la Bundeswehr et de ses opérations extérieures. La réserve d'examen parlementaire n'est pas une faiblesse mais une force de l'Allemagne. Nous voulons garantir la participation du Parlement aux décisions d'engagement des militaires allemands, y compris dans le contexte d'une plus grande coopération et d'un meilleur partage des tâches avec nos partenaires. Il convient d'assurer la compatibilité entre la réserve d'examen parlementaire et une participation accrue des militaires allemands aux structures et états-majors intégrés dans le cadre de l'OTAN et de l'Union européenne. Nous voulons donc établir une commission pour examiner, dans un délai d'un an, comment le respect des droits du Parlement peut être garanti au cours du processus d'approfondissement de l'intégration des forces alliées et malgré la diversification des tâches imparties. Cette commission formulera sur ces bases des options pour l'action. »

Les partis de la coalition semblent ainsi envisager un assouplissement de la procédure d'examen parlementaire des opérations extérieures afin de garantir l'efficacité future de nouveaux dispositifs militaires communs (états-majors ou forces). Il est possible que cet assouplissement puisse prendre la forme d'une autorisation par avance d'emploi des dispositifs communs, sous réserve d'une possibilité de retrait postérieure en cas de désaccord du Bundestag avec l'opération engagée. Cette hypothèse d'un refus *a posteriori* du Bundestag serait cependant en pratique très hypothétique dans la mesure où elle supposerait un conflit entre une majorité de députés et le gouvernement sur une question d'importance politique majeure.

⁴ Ekkerhard Brose, *Parlamentsarmee und Bündnisfähigkeit*, SWP-Studie, SWP, Berlin, septembre 2013.

⁵ Andreas Schockenhoff et Roderich Kiesewetter, *Europas sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit stärken: Es ist höchste Zeit*, consultable notamment sur le site <http://www.euractiv.de/>.

B) Un dispositif constitutionnel qui soumet la défense à un contrôle parlementaire renforcé

La compétence reconnue au Bundestag par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle en matière d'opérations extérieures est la conséquence du régime particulier de contrôle parlementaire que la Loi fondamentale établit par ailleurs pour la défense.

Si la défense, comme les autres domaines de l'action extérieure de l'État, relève principalement de l'exécutif, le Bundestag y détient des compétences spécifiques de contrôle. Lors du réarmement allemand, le constituant a en effet voulu s'assurer que la nouvelle Bundeswehr romprait avec les pratiques de l'histoire récente. La rupture avec le nazisme était notamment marquée par l'article 26 (1) de la Loi fondamentale⁶. Mais il convenait également de rompre avec les pratiques du militarisme d'avant 1918 qui faisaient des forces armées, notamment prussiennes, une institution soustraite à tout contrôle parlementaire. L'armée prussienne se définissait comme « armée du Roi » (*Königsheer*). Pendant la période wilhelminienne, l'une des demandes constantes des membres socialistes, libéraux et catholiques du Reichstag avait été d'obtenir un contrôle parlementaire de l'armée, alors sous l'autorité exclusive de l'Empereur, Roi de Prusse. L'incident de Saverne (1913)⁷ avait manifesté leur impuissance à y parvenir. Après la Première Guerre mondiale, la République de Weimar a voulu, sans grand succès, faire de l'armée allemande permise par le Traité de Versailles une « armée du Parlement ». La Loi fondamentale a repris cette inspiration. Ainsi, dans son article 45a elle prévoit que le Bundestag doit se doter d'une commission de la défense et que cette commission peut se constituer en commission d'enquête. L'article 45b institue, en vue de la protection des droits fondamentaux des militaires, un Commissaire parlementaire à la défense en qualité d'organe auxiliaire du Bundestag pour l'exercice du contrôle parlementaire sur les forces armées. L'article 87a dispose enfin que les effectifs et les caractères fondamentaux des forces armées doivent apparaître dans le budget.

Ces pouvoirs spécifiques du Bundestag en matière de défense complètent ceux qu'il détient au titre de ses attributions de droit commun (adoption de la législation, contrôle du gouvernement par le moyen de questions écrites et orales ou de motions de politique générale).

1) Un pouvoir plus large qu'en matière de politique étrangère

Il est à noter que les pouvoirs de contrôle du Bundestag sont moins étendus en matière de politique étrangère, même lorsque celle-ci porte sur des questions de défense et de sécurité. En vertu de l'article 59 de la Loi fondamentale, le rôle du Bundestag se limite à autoriser, sans possibilité d'amendement, la ratification des traités réglant les relations politiques de la Fédération ou relatifs à des matières qui relèvent de la compétence législative fédérale. En revanche, selon une jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle⁸, les déclarations

⁶ Article 26 (1) de la Loi fondamentale : Les actes susceptibles de troubler la coexistence pacifique des peuples et accomplis dans cette intention, notamment en vue de préparer une guerre d'agression, sont inconstitutionnels. Ils doivent être réprimés pénalement.

⁷ Après des insultes suivies de violences à l'encontre de civils de la part d'un officier et de soldats de la garnison de la ville de Saverne, le Reichstag a voté en décembre 1913 une motion de défiance contre le chancelier Bethmann Hollweg, sans résultat en l'absence de responsabilité du gouvernement devant le Parlement.

⁸ Arrêt du 18 décembre 1984 dans l'affaire dite des Pershing (absence d'autorisation parlementaire au déploiement des missiles nucléaires Pershing II) et arrêt précité du 12 juillet 1994 sur la constitutionnalité des opérations extérieures.

unilatérales de droit international du gouvernement dans le cadre de traités existants ne sont subordonnées à aucune autorisation parlementaire. Le gouvernement a ainsi pu, sans autorisation parlementaire, permettre en 1984 le déploiement sur le territoire de la République fédérale de missiles nucléaires américains Pershing II de portée intermédiaire. Il a également pu, toujours sans implication formelle ni autorisation du Bundestag, négocier et adopter les différents concepts stratégiques élaborés dans le cadre de l'OTAN.

Néanmoins, s'agissant des traités soumis à l'approbation du Bundestag, l'interdiction des amendements au texte de ces traités, confirmée par l'article 82 du Règlement du Bundestag, n'empêche pas l'expression de positions politiques à leur sujet. Cette expression peut prendre deux formes : un « préambule » ou exposé des motifs inséré avant le dispositif législatif d'approbation ou une résolution du Bundestag. Dans les deux cas, il ne s'agit que de pures déclarations politiques sans portée juridique. La première formule a cependant l'avantage, du point de vue de ses auteurs, d'associer le Bundesrat et donc d'exprimer un point de vue plus largement partagé. Le recours à ces procédés est cependant exceptionnel : l'exemple le plus retentissant est celui du préambule au Traité de l'Élysée imposé au chancelier Adenauer par sa propre majorité CDU/CSU avec le soutien des parlementaires du SPD alors dans l'opposition⁹.

2) Le suivi du budget de la défense

Le budget de la défense ou section 14 du budget général (*Einzelplan* 14) fait l'objet d'un examen détaillé dans le cadre de la procédure budgétaire habituelle. Les informations contenues dans le document budgétaire soumis au Bundestag permettent à ce dernier d'être informé de manière détaillée sur l'organisation du ministère de la défense et sur ses moyens.

Le budget de la défense est renvoyé au fond à la commission du budget, comme les autres sections du budget général, et pour avis à la commission de la défense. Les amendements adoptés par la commission de la défense sont intégrés dans les recommandations de la commission du budget si celle-ci en décide ainsi. En raison de la discipline de vote au sein de la majorité parlementaire, ces amendements n'ont en général qu'une portée limitée. Ils portent sur des points particuliers pouvant notamment concerner la situation des militaires en opération et leur équipement (par exemple, dans le budget de 2013, acquisition d'appareils d'imagerie thermique pour les blindés Marder déployés en Afghanistan). Il ne s'agit en outre, en règle générale, que de recommandations sans incidences budgétaires immédiates. Ils sont néanmoins adoptés après des débats approfondis en commission en présence des secrétaires d'État parlementaires à la défense et des responsables militaires. Leur examen permet aux membres des commissions concernés d'exercer une influence politique sur les choix de la défense. Cette influence ne s'exerce d'ailleurs pas seulement au cours de l'examen budgétaire annuel mais lors des séances de commission consacrées au suivi de l'exécution du budget.

Par ailleurs des règles particulières sont applicables concernant les programmes d'acquisition d'équipement militaire, y compris conduits en coopération. Une pratique d'information systématique du Bundestag sur ces programmes s'est instaurée dès lors que leur montant dépasse 25 millions d'euros. Ils doivent être soumis aux commissions de la défense et du budget. L'information de la commission de la défense relève du ministère de la défense et

⁹ Voir la loi d'approbation du Traité de l'Élysée (*Gesetz zu der Gemeinsamen Erklärung und zu dem Vertrag vom 22. Januar 1963 mit der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit*), Bundesgesetzblatt, 29 juin 1963.

celle de la commission du budget du ministère des finances. Ces ministères doivent transmettre aux deux commissions tout rapport qu'elles peuvent être amenées à demander au sujet des programmes qui leur sont communiqués. La commission du budget doit être informée des dépassements de coût et des annulations de programme dont les incidences budgétaires dépassent 25 millions d'euros. La commission de la défense doit être informée de la position du ministère de la défense concernant le contexte politique et stratégique du choix des programmes, le besoin militaire auquel ils correspondent, les coûts unitaires des matériels et leur prix d'acquisition. Les responsables des groupes politiques au sein des commissions de la défense et du budget ont également en principe accès, à titre confidentiel, aux contrats passés avec les entreprises d'armement.

Il est admis en principe, de façon coutumière, que les commissions de la défense et du budget ont le pouvoir de s'opposer aux programmes d'armement qui leur sont soumis. En pratique, elles n'exercent pas ce pouvoir. Il est cependant arrivé qu'elles obtiennent des modifications voire un report temporaire de certains programmes pour des raisons techniques. C'est ainsi qu'en juin 2013, la commission de la défense a renvoyé à la commission du budget pour décision ultérieure un accord passé entre le ministère de la défense et la société Eurocopter en vue de financer l'acquisition d'hélicoptères NH 90 pour la Marine par une réduction de commandes d'appareils Tigre et NH 90 en version « transport tactique ». La commission s'est inquiétée de n'avoir reçu communication que d'une déclaration d'intention et non d'engagements contractuels fermes¹⁰. Des difficultés dans le programme faisaient craindre une dérive des coûts.

3) L'institution du Commissaire parlementaire à la défense

Le Commissaire parlementaire à la défense est un ombudsman qui a spécialement pour tâche de veiller au respect des droits fondamentaux des militaires. C'est une personnalité indépendante élue par le Bundestag pour un mandat de cinq ans (soit une année de plus que la durée de la législature de manière à le rendre indépendant d'une majorité politique donnée). Ses attributions sont précisées par une loi du 16 juin 1982. Il peut se saisir de sa propre initiative, sur la base des requêtes qui lui sont soumises par des militaires ou à l'occasion d'inspections sur place. Il peut également être saisi par le Bundestag et sa commission de la défense mais en pratique seule la commission de la défense a fait usage de cette faculté dans quelques cas.

Le Commissaire parlementaire à la défense soumet un rapport public annuel au Bundestag. Ce rapport est en pratique transmis à la commission de la défense qui l'examine. Dans son dernier rapport (rapport pour l'année 2012¹¹) transmis au Bundestag le 29 janvier 2013, le Commissaire parlementaire met en particulier l'accent sur la situation des militaires en opération extérieure. Il y souligne que « les obligations de service et opérationnelles des militaires sur les théâtres extérieurs atteignent et parfois dépassent les limites de leur endurance ». Il déplore également les difficultés rencontrées par les militaires à la suite des restructurations des implantations de la défense.

¹⁰ *Verteidigungsausschuss stoppt Hubschraubergeschäft*, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 27 juin 2013

¹¹ Deutscher Bundestag, *Unterrichtung durch den Wehrbeauftragten, Jahresbericht 2012 (54. Bericht)*, Drucksache 17/12050, 29 janvier 2013

4) Les travaux de la commission de la défense du Bundestag

Comme il a été indiqué plus haut, la commission de la défense du Bundestag est une institution prévue par la Loi fondamentale. C'est un instrument essentiel de participation du Parlement à la politique de défense. Son effectif est comparable à celui de la vingtaine d'autres commissions permanentes constituées pour l'examen des questions relevant d'un domaine particulier. Il était de 34 au cours de la dernière législature (2009-2013).

À la date de rédaction de la présente étude, la commission de la défense de la nouvelle législature n'avait pas encore été constituée. En effet, la négociation d'un accord de gouvernement (*Koalitionsvertrag*) entre la CDU/CSU et le SPD en vue de la formation d'une coalition gouvernementale s'est seulement achevée le 27 novembre 2011. Le SPD ayant subordonné son accord définitif à l'approbation de ses membres, le gouvernement ne pouvait pas être formé avant le résultat de la consultation interne à ce parti. En conséquence, la désignation des présidents des commissions permanentes du Bundestag et des porte-parole des groupes au sein de ces commissions n'a pas non plus été possible avant cette échéance. Aucune commission permanente n'a donc pu être constituée dans les jours qui ont suivi la réunion constitutive du Bundestag. Les travaux préparatoires aux débats en séance plénière ont été confiés, à titre provisoire, à une « commission principale » (*Hauptausschuss*) spécialement désignée à cet effet.

Les développements qui suivent présentent l'activité de la commission de la défense au cours de la dernière législature. La majorité parlementaire émanait alors d'une alliance entre la CDU/CSU et le FDP. Toutefois, la présidence de la commission de la défense était exercée par une députée du SPD, Susanne Kastner.

Il convient à ce propos de souligner que les présidents de commission jouent en Allemagne un rôle d'arbitre et de modérateur des débats. Ils doivent s'efforcer d'associer l'ensemble des groupes politiques aux travaux. Ce sont les porte-parole (*Obleute*) des groupes qui animent la discussion au fond. Ils fixent notamment, en accord avec le président, l'ordre du jour des réunions, l'influence des porte-parole des groupes de la majorité étant alors prédominante.

- *Activité législative*

Comme toute autre commission permanente, la commission de la défense prépare les décisions législatives du Bundestag et contribue à l'exercice de sa mission de contrôle de l'action du gouvernement. Son activité est soutenue : elle a ainsi tenu, au cours de la dernière législature, 155 séances, ce qui correspond au rythme d'une session par semaine, compte tenu des périodes d'interruption des travaux du Bundestag. Un secrétaire d'État parlementaire participe normalement aux travaux de la commission. La législation relative à la défense étant à présent peu abondante, l'activité législative de la commission de la défense est en conséquence réduite.

Au cours de la dernière législature, elle a néanmoins eu à examiner les projets de loi tendant d'abord à réduire la durée du service militaire puis à le suspendre. Elle a également été saisie des textes législatifs établissant les mesures d'accompagnement de la réforme de la Bundeswehr.

L'ensemble de cette activité législative a été dominé par les nécessités de l'adaptation de la Bundeswehr aux opérations extérieures. C'est d'ailleurs la priorité donnée dans les faits à la

projection des forces à l'extérieur du territoire qui explique le choix ultime de suspendre le service militaire et de recourir exclusivement à des militaires professionnels ou engagés sur contrat. La Bundeswehr est actuellement considérée essentiellement comme une « armée en opérations » (*Armee im Einsatz*).

Dans son examen des projets de loi relatifs à la réforme de la Bundeswehr, la commission de la défense a été très attentive à la situation des personnels en opération. Elle a également été à l'initiative de mesures législatives tendant à offrir une meilleure protection sociale à ces personnels et une reconnaissance nationale à ceux d'entre eux qui ont été blessés ou tués au combat. L'ensemble du Bundestag l'a suivie dans ces préoccupations.

- *Suivi de la situation des personnels de la défense*

S'agissant de la situation des personnels, le contrôle de l'action du gouvernement a complété l'activité législative. La commission de la défense a en ce domaine bénéficié de la coopération du Commissaire parlementaire à la défense qui a régulièrement participé à ses séances.

La commission a largement abordé la question de la réorganisation de la Bundeswehr dont le volume est à présent fixé à 185 000 militaires (dont 15 000 volontaires) et 55 000 personnels civils. L'objectif est de pouvoir déployer sur la durée 10 000 militaires sur des théâtres extérieurs dans toute la gamme des engagements envisageables.

Pour assurer le recrutement correspondant, la commission a dû adopter des mesures législatives pour accroître l'attractivité du service dans les forces armées. Elle a parallèlement examiné, dans le cadre de sa participation aux débats budgétaires, les dépenses prévues à cet effet et, dans le cadre de son activité de contrôle, les actions conduites en ce sens par le ministre de la défense au titre de ses attributions réglementaires.

- *Suivi des opérations extérieures*

La commission a suivi avec une très grande attention le déroulement de toutes les opérations extérieures de la Bundeswehr. Elle a bénéficié, pour cette activité, de la participation régulière à ses travaux du chef d'état major des armées (*Generalinspekteur*) ou de son représentant. Elle a tenu de nombreux débats sur la situation des théâtres d'opération. Des représentants du service de sécurité extérieure (*Bundesnachrichtendienst*) ont assisté à ces débats et contribué à l'information de ses membres. La situation de l'Afghanistan a donné lieu aux discussions les plus intenses. La commission a en particulier débattu des conditions de retrait des équipements déployés sur ce théâtre et des suites de la mission de l'ISAF. Elle a également largement examiné, au cours de la deuxième moitié de la législature, la situation au Mali, dans l'ensemble du Sahel et en Syrie. Tout au long de la législature, la question de la piraterie dans la Corne de l'Afrique a été un thème constant des débats.

La commission de la défense ne se considère cependant pas seulement comme une commission de la Bundeswehr mais plus généralement comme une commission de la sécurité internationale. Dans ses débats sur les interventions extérieures de la Bundeswehr, elle a donc examiné les conditions politiques générales dans lesquelles ces interventions sont conduites. Elle a dans ce contexte porté son attention sur la mise en œuvre, dans les zones de crise où est présente la Bundeswehr, du concept stratégique allemand de sécurité intégrée ou « sécurité en

réseau » (*vernetzte Sicherheit*)¹². C'est naturellement la situation en Afghanistan qui a été au centre de ses débats en ce domaine. Le ministre des affaires étrangères, Guido Westerwelle a en particulier été entendu par la commission sur les perspectives de reconstruction du pays et sur ses progrès en matière de gouvernance. Le secrétaire parlementaire à l'intérieur, Ole Schröder, a également informé la commission sur l'aide allemande au développement des forces de police afghanes.

- *Contrôle de la politique d'équipement*

La commission a consacré de nombreux débats à l'équipement des forces, en règle générale dans le cadre de la procédure d'examen des programmes de plus de 25 millions d'euros. Elle s'est intéressée plus particulièrement à tous les équipements dont peuvent disposer les forces en opération. Deux programmes majeurs ont retenu son attention : le programme Herkules de liaisons électroniques entre toutes les implantations de la Bundeswehr et le programme d'avion de transport militaire A 400 M. Ces programmes ont donné lieu à de longs débats au cours desquels la commission y a exprimé ses inquiétudes sur les possibles dérives de coût et les difficultés des entreprises contractantes à remplir leurs engagements de qualité et de délais. La commission a également examiné en détail les conditions d'acquisition et d'emploi du système intérimaire de drone Heron. Plus généralement une large part de ses travaux concernant la modernisation des équipements de la Bundeswehr a été consacrée à la question des drones. L'échec du programme de drone Euro Hawk l'a même conduite à se constituer en commission d'enquête (voir ci-après au paragraphe 5).

- *Contrôle de la coopération européenne et atlantique*

Enfin la commission de la défense du Bundestag a entendu exercer aussi son contrôle sur la coopération européenne et atlantique. Elle s'est tout particulièrement intéressée aux projets de constitution de capacités militaires communes. Les thèmes de la « défense intelligente » (*smart defense*) au sein de l'OTAN et de la mutualisation et du partage des capacités (*pooling and sharing*) au sein de l'Union européenne lui sont apparus prioritaires pour augmenter l'efficacité des forces et rendre leur coût compatible avec les contraintes budgétaires. Il est à noter que la commission a cherché à renforcer ses liens avec la commission de la défense de l'Assemblée nationale française en organisant des réunions communes. La dernière réunion conjointe des deux commissions a eu lieu en décembre 2012. Une démarche analogue a été entreprise avec la Diète polonaise.

5) La constitution de la commission de la défense du Bundestag en commission d'enquête

Comme il a été indiqué plus haut, la Loi fondamentale, dans son article 45a (2), donne à la commission de la défense la faculté de se constituer en commission d'enquête. Elle ne prévoit pas d'autre possibilité de créer une commission d'enquête dans le domaine de la défense. Le constituant allemand semble avoir ainsi voulu concilier les exigences de la confidentialité et d'un contrôle parlementaire étroit de la défense.

¹² Selon ce concept, formulé notamment par le dernier Livre blanc du gouvernement fédéral sur la politique de sécurité de l'Allemagne et l'avenir de la Bundeswehr (2006), la gestion des crises requiert une approche globale et intégrée combinant de manière efficace les instruments civils et militaires dans un cadre multinational.

Les pouvoirs d'une commission d'enquête sont étendus. L'article 44 de la Loi fondamentale dispose que « les règles de la procédure pénale s'appliquent par analogie à l'administration des preuves » et que « les tribunaux et les autorités administratives sont tenus à l'entraide judiciaire et administrative ». La loi sur les commissions d'enquête du 19 juin 2001 prévoit que le refus de comparaître devant une commission d'enquête est passible d'une amende de 10 000 euros, voire en cas de récidive d'une peine d'emprisonnement.

Dans un arrêt du 17 juin 2009 relatif à une commission d'enquête constituée par le Bundestag pour examiner la coopération entre la CIA et le service de renseignement extérieur allemand, la Cour constitutionnelle a jugé que le gouvernement ne pouvait pas refuser en bloc la communication de documents ou l'audition de fonctionnaires en se fondant sur les prérogatives de l'exécutif ou l'intérêt de l'État. Il doit au contraire, selon la Cour, justifier dans chaque cas son refus d'autoriser le Bundestag à accéder aux informations en cause. Cette jurisprudence renforce les possibilités d'intervention des commissions d'enquête dans le domaine de la défense et, par voie de conséquence, celles de la commission de la défense, dès lors qu'elle s'est constituée en commission d'enquête.

Au cours de la dernière législature la commission de la défense a fait deux fois usage de cette faculté : dans une première enquête, elle a examiné les conditions du bombardement de deux camions-citernes détournés près de Kunduz en Afghanistan par des insurgés afghans. Ce bombardement, ordonné en septembre 2009 par un officier allemand, avait causé de nombreuses victimes parmi les civils qui cherchaient à récupérer le carburant transporté par les camions-citernes¹³. À la demande de tous les groupes parlementaires, la commission de la défense s'est constituée en commission d'enquête pour examiner ces faits le 16 décembre 2009. Son rapport de 580 pages, très détaillé, a été débattu en séance publique du Bundestag le 1^{er} décembre 2011. Le rapporteur de la majorité Michael Brand (CDU/CSU) a considéré qu'aucune faute n'avait été commise par l'officier de la Bundeswehr qui avait ordonné la frappe aérienne mais a regretté que l'état-major allié n'ait pas davantage associé la Bundeswehr au recueil de renseignement sur le théâtre aux fins de ciblage.

Dans sa seconde enquête, la commission de la défense a examiné, à la demande de l'ensemble des groupes parlementaires, la gestion du programme de drone Euro Hawk que le ministère de la défense avait dû interrompre en raison d'obstacles techniques. Elle s'est constituée en commission d'enquête le 26 juin 2013 et a adopté un rapport très fourni, de plus de 1 000 pages, le 26 août de la même année, moins d'un mois avant les élections législatives. Ce rapport a fait l'objet d'un débat en séance publique du Bundestag le 2 septembre 2013. Le rapporteur de la majorité Markus Grübel (CDU/CSU) a estimé que les difficultés rencontrées par le programme tenaient principalement à l'impossibilité de faire certifier par l'aviation civile les drones qu'il était prévu d'acquérir. Il a souligné que ce problème de certification remontait à la période du gouvernement Schröder de coalition SPD – Verts. Il a néanmoins demandé une amélioration du processus de développement et d'acquisition des équipements d'armement au sein du ministère de la défense. Pour sa part, l'opposition a mis en cause la gestion du ministre de la défense, Thomas de Maizière à qui elle a imputé la responsabilité d'une grande partie de la dépense inutile de 600 millions d'euros.

La commission d'enquête est essentiellement une arme à la disposition de l'opposition. La majorité ne peut s'opposer à sa constitution dès lors qu'elle est demandée par un quart des

¹³ Le ministre de la défense, Karl-Theodor zu Guttenberg, a contraint en novembre 2009 le chef d'état-major des armées, Wolfgang Schneiderhan, à démissionner à la suite de cette affaire.

membres du Bundestag. De même il suffit qu'un quart de ses membres le demande pour que la commission de la défense se constitue en commission d'enquête.

Toutefois si, comme attendu à la date de rédaction de la présente note, le prochain gouvernement allemand est formé par une coalition de la CDU/CSU et du SPD, il disposera d'une majorité parlementaire de près de 80 % des sièges, ce qui ne permettra pas à l'opposition, formée de Die Linke et des Verts d'obtenir automatiquement la création d'une commission d'enquête. Il convient néanmoins d'observer que les commissions d'enquête interviennent en règle générale à la suite de campagnes de presse. La pression de l'opinion est alors telle que les groupes de la majorité se sentent souvent contraints de s'associer aux demandes d'enquête parlementaire émanant de l'opposition. En outre, dans leur accord de coalition, la CDU/CSU et le SPD se sont engagés à prendre au Bundestag les initiatives nécessaires pour permettre aux groupes de l'opposition d'exercer les droits revenant à la minorité. Lors de son élection le 22 octobre 2013, le Président du Bundestag, Norbert Lammert, s'est également déclaré favorable à une modification des lois régissant les travaux du Bundestag ou de son Règlement pour renforcer les droits de l'opposition dans l'hypothèse d'une grande coalition CDU/CSU – SPD. Or la possibilité de créer des commissions d'enquête constitue l'un des plus importants de ces droits. La difficulté réside cependant dans la nature constitutionnelle du seuil d'un quart des membres requis pour obtenir la création d'une commission d'enquête.

Si une commission d'enquête devait être constituée à la demande de l'opposition, elle porterait sans doute sur les suites à donner aux révélations relatives aux activités de la NSA en Allemagne.

6) La question du contrôle parlementaire des autorisations d'exportation d'armements

La question des exportations d'armements donne régulièrement lieu en Allemagne à des débats passionnés, largement relayés par la presse¹⁴. Les Églises catholique et protestante, influentes en Allemagne participent activement à ces débats dans le cadre de leur Conférence commune Église et développement (*Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung*) qui produit un rapport annuel sur les exportations allemandes d'armement.

La place qu'occupent actuellement les monarchies du Golfe et singulièrement l'Arabie saoudite parmi les clients de l'industrie allemande de défense est en particulier l'objet de vives critiques. Ces critiques sont essentiellement formulées, du côté des partis politiques, par les Verts et Die Linke. Le SPD s'est également élevé contre une politique d'exportation de la coalition CDU/CSU – FDP qu'il jugeait insuffisamment restrictive. Les Églises sont, pour leur part, traditionnellement hostiles aux exportations d'armes vers les pays en développement, tout particulièrement dans les zones de tension.

Les opposants à la fourniture d'équipements militaires aux pays émergents ou pétroliers critiqués pour leurs violations des droits de l'homme se réfèrent aux « principes politiques pour l'exportation d'armes de guerre et autres biens d'armement » (*politische Grundsätze für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern*) définis le 19 janvier 2000 par le gouvernement de coalition SPD – Verts et maintenus en vigueur par les gouvernements suivants. Ces principes, également dénommés « orientations pour les exportations d'armement » (*Rüstungsexportrichtlinien*), distinguent d'une part les pays de l'OTAN, de l'Union européenne et les pays assimilés (Australie, Japon, Nouvelle Zélande, Suisse) et

¹⁴ Voir, par exemple, « *Rüstungsdeal : 1,9 Milliarden in 19 Tagen* » (Contrats d'armement: 1,9 milliards en 19 jours) *Die Zeit*, 1^{er} août 2013 ou le numéro du *Spiegel* du 3 décembre 2012 qui portait le titre « *Deutsche Waffen für die Welt* » (Des armes allemandes pour le monde).

d'autre part les « pays tiers ». Si les exportations vers le premier groupe de pays ne doivent normalement être soumises à aucune limitation, celles vers les pays tiers doivent relever d'une approche « restrictive ». En principe, le gouvernement ne doit pas accorder d'autorisation lorsque existe « une présomption suffisante que ces équipements soient détournés pour des usages de répression interne au sens du Code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements ou pour d'autres violations durables et systématiques des droits de l'homme ».

Dans ses fonctions de chancelière, Angela Merkel a cependant considéré les exportations d'armement comme un instrument de la politique de sécurité allemande. Elle juge que la fourniture d'équipements militaires à des puissances régionales favorables aux pays occidentaux doit les inciter à assumer davantage de responsabilités pour le maintien de la sécurité internationale¹⁵. Dans cette perspective, le ministre de la défense, Thomas de Maizière¹⁶, a fait valoir que les principes de 2000 relatifs aux exportations d'armement ne devaient pas empêcher la livraison d'armes à un pays tel que l'Arabie saoudite, compte tenu de sa contribution à la stabilité du Moyen-Orient.

Les décisions relatives aux exportations d'armes relèvent exclusivement de l'exécutif. Les projets d'exportation revêtant une signification particulière en raison du pays de destination, de la nature de l'équipement concerné ou du volume de la transaction doivent normalement être approuvés par le Conseil de sécurité fédéral (*Bundessicherheitsrat*). Cette instance réunit sous la présidence du chancelier le chef de la chancellerie fédérale et les ministres des affaires étrangères, des finances, de l'intérieur, de la justice, de la défense, de l'économie et de la coopération au développement.

Le Bundestag est informé des autorisations d'exportation accordées par un rapport annuel détaillé¹⁷ qui récapitule notamment, pour chacun des pays tiers (hors OTAN, Union européenne ou destinations assimilées), leur nom ainsi que la nature et la valeur des livraisons. Ce rapport est examiné par la commission de l'économie. Il donne habituellement lieu au dépôt par les groupes de l'opposition de motions tendant à remettre en cause la politique du gouvernement. Ces motions sont alors examinées (et rejetées) par le Bundestag à l'issue d'un débat en séance publique.

La question d'un renforcement du contrôle parlementaire sur la politique d'armement a été soulevée au cours de la dernière campagne pour les élections législatives. Le SPD a en particulier avancé l'idée de la création d'une instance parlementaire chargée d'examiner, le cas échéant avant leur approbation par le gouvernement, les projets d'exportation d'armement.

L'accord de coalition conclu entre la CDU/CSU et le SPD ne laisse cependant pas attendre de changement fondamental. Le paragraphe concernant les autorisations d'exportation est ainsi rédigé :

¹⁵ Voir son discours du 9 septembre 2011 devant le Bergedorfer Gesprächskreis consultable sur le site (<http://www.bundestkanzlerin.de>).

¹⁶ Interview du 9 juillet 2011 au Hamburger Abendblatt.

¹⁷ Le rapport relatif à l'année 2012 est consultable sur le site du ministère des affaires étrangères (<http://www.auswaertiges-amt.de>); il a également été publié comme document du Bundestag (*Drucksache* 18/105 du 22 novembre 2013).

« S'agissant des décisions relatives aux exportations d'armement dans les pays désignés comme pays tiers, les rigoureux « principes politiques pour l'exportation d'armes de guerre et autres biens d'armement » décidés en 2000 lieront notre gouvernement. Le gouvernement fédéral informera sans retard le Bundestag des décisions finales d'autorisation prises au sein du Conseil de sécurité fédéral. Il reviendra au Bundestag de déterminer l'instance auprès de laquelle cette information sera donnée. Nous améliorerons en outre la transparence des décisions vis-à-vis du Parlement et de l'opinion publique en déposant désormais le rapport annuel avant les vacances d'été de l'année suivant celle de référence et en lui adjoignant un rapport intermédiaire. »

La nouvelle coalition se propose donc d'informer le Bundestag dans des délais plus rapprochés. Il n'est en revanche pas envisagé de l'associer à la prise de décision, dont les modalités resteront secrètes.

7) Le dispositif parlementaire de contrôle des services de renseignement

On évoquera brièvement le contrôle parlementaire des services de renseignement. Sauf lorsqu'elle porte sur la situation d'un théâtre où sont engagées des forces, cette activité relève en effet plus du domaine de la politique de sécurité que de celui de la défense au sens strict. Toutefois les pouvoirs de contrôle du Bundestag en ce domaine méritent d'être mentionnés en raison de leur étendue, au moins théorique, qui permet aux parlementaires d'exercer une influence sensible sur certaines questions intéressant indirectement la défense (par exemple, comme indiqué ci-après, l'aide apportée par les services de renseignement allemands aux forces américaines pendant la guerre d'Irak ou les conséquences des révélations sur l'activité de la NSA américaine).

Le contrôle parlementaire des services de renseignement, institué dès 1956 sous le gouvernement du chancelier Adenauer a été inscrit en 2009 dans la Loi fondamentale (article 45d). Ses modalités sont précisées par la « loi sur le contrôle parlementaire de l'activité de renseignement de la Fédération » (*Gesetz über die Parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes*) du 7 décembre 2011.

Les services de renseignement allemands sont le Service de renseignement fédéral (*Bundesnachrichtendienst*) ou BND pour le renseignement extérieur, le Service de sûreté militaire (*Militärischer Abschirmdienst*) ou MAD pour la protection des forces allemandes et alliées et l'Office de protection de la Constitution (*Bundesamt für Verfassungsschutz*) ou BfV pour le renseignement intérieur.

L'activité de ces services est soumise au contrôle d'une instance parlementaire dénommée « organe de contrôle parlementaire » (*Parlamentarisches Kontrollgremium*). Les membres de cet organe sont élus par le Bundestag en son sein et à la majorité de ses membres au début de la législature. Le nombre des membres de l'organe de contrôle est déterminé par le Bundestag pour chaque législature. Au cours de la dernière législature il était de 11 (4 membres pour la CDU/CSU, 3 pour le SPD, 2 pour FDP et 1 pour chacun des groupes Verts et Die Linke). La présidence de l'organe de contrôle est détenue par alternance, chaque fois pour un mandat d'une année, par la majorité et par l'opposition. Au terme d'une législature, les membres de l'organe de contrôle restent en fonctions jusqu'à ce que le Bundestag ait élu un nouvel organe de contrôle.

Le gouvernement est tenu d'informer l'organe de contrôle de manière complète sur l'activité générale des services de renseignement, leur budget et sur « des faits d'importance

particulière » (*Vorgänge von besonderer Bedeutung*). Il doit également informer sur d'autres faits l'organe de contrôle lorsqu'il le demande. L'organe de contrôle a un pouvoir de vérification sur pièces et sur place. Il peut entendre les membres des services de renseignement. Toutefois le gouvernement peut opposer un refus motivé aux demandes de l'organe de contrôle, en particulier « lorsqu'elles portent sur des questions au centre des responsabilités propres de l'exécutif » (*wenn der Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung betroffen ist*). Dans ce cas, l'organe de contrôle peut désigner, à la majorité des deux tiers, un expert pour mener une enquête en son nom.

S'agissant du contrôle des interceptions de sécurité des communications, il revient à une instance indépendante désignée par l'organe de contrôle.

Les travaux de l'organe de contrôle sont secrets, sous réserve du rapport qu'il publie au moins deux fois par législature, au milieu et au terme de celle-ci. L'organe de contrôle peut également décider, à la majorité des deux tiers, de rendre publiques les conclusions de ses travaux sur des faits particuliers.

Par ailleurs la commission du budget dispose en son sein d'un « organe de confiance » chargé d'examiner les crédits spéciaux des services de renseignement. Cette instance jouit des mêmes pouvoirs que l'organe parlementaire de contrôle.

Ce dispositif n'est pas exclusif des pouvoirs de contrôle de droit commun du Bundestag qui peut en particulier créer des commissions d'enquête sur des faits relevant de l'activité des services de renseignement. C'est ainsi par exemple qu'en 2006 l'opposition (groupes du FDP, de Die Linke et des Verts) a pu provoquer la formation d'une commission d'enquête à la suite d'un rapport, qu'elle jugeait insatisfaisant, de l'organe de contrôle sur la coopération entre le BND et la CIA au cours de la guerre d'Irak et lors d'enlèvements par les États-Unis de personnes, notamment de nationalité allemande, soupçonnées de menées terroristes. Comme il a été indiqué plus haut, la Cour constitutionnelle a censuré, dans un arrêt du 17 juin 2009, l'attitude du gouvernement qui avait globalement refusé à la commission d'enquête l'accès à diverses informations. Cet arrêt qui limite les conditions dans lesquelles le gouvernement peut invoquer ses responsabilités propres et le bien de l'État pour refuser la communication d'informations, devrait renforcer les pouvoirs de contrôle du Bundestag dans les matières couvertes par le secret de la défense.

Comme dans les autres domaines de la politique de sécurité, le mécanisme allemand de contrôle des activités de renseignement vise à concilier l'information du Parlement sur les décisions politiques les plus significatives avec la préservation de la liberté d'action de l'exécutif. L'arrêt du 17 juin 2009 de la Cour constitutionnelle a sans doute, dans une certaine mesure, fait évoluer cet équilibre entre les droits du Bundestag et ceux du gouvernement en faveur du premier.

II – Les implications pour la défense des spécificités du système politique allemand

Les attributions formelles du Parlement apparaissent, en matière de défense, plus larges en Allemagne qu'en France. Ce n'est toutefois pas sur ce point que les différences entre les deux pays sont les plus sensibles. Comme il a été indiqué plus haut, en Allemagne comme en France, la défense est d'abord du ressort de l'exécutif. La pratique des institutions allemandes

est en outre marquée par la forte solidarité qui unit le gouvernement et sa majorité parlementaire. Le rôle du Bundestag consiste dès lors à ratifier les choix de l'exécutif, éventuellement à modifier certaines de ses propositions à la marge lorsqu'elles revêtent une forme législative mais surtout à recueillir une information suffisante pour permettre un débat pertinent avec la participation de l'opposition. Néanmoins, à l'intérieur de ce cadre général qui diffère peu de la pratique française, quatre particularités doivent être soulignées.

A) Une démocratie où les partis politiques jouent un rôle essentiel

On rappellera ici quelques éléments relatifs à la place des partis dans le système politique allemand :

- Le rôle des partis dans la « formation de la volonté politique du peuple » est reconnu par l'article 21 de la Loi fondamentale dès lors qu'ils ne portent pas atteinte à « l'ordre constitutionnel libéral et démocratique ».
- Environ la moitié des députés allemands sont élus dans le cadre de circonscriptions mais les autres le sont à la proportionnelle sur des listes de parti. Les députés élus au scrutin de liste doivent leur rôle politique plus à leur position au sein de leur parti qu'à leur popularité auprès des électeurs. Ils disposent cependant en règle générale d'une autorité moins grande que leurs collègues élus au scrutin de circonscription.
- Le gouvernement est issu des élections législatives et doit pour être constitué disposer du soutien d'une majorité des membres du Bundestag. Or aucun parti ne peut normalement atteindre cette majorité en raison du mécanisme de représentation proportionnelle qui prévaut pour la composition politique du Bundestag (réserve faite de la non-représentation des partis n'ayant pas obtenu 5 % des voix). Le gouvernement est donc le produit d'une coalition de partis qui doivent s'entendre sur un programme de coalition très détaillé destiné à régir la politique du pays pour la durée de la législature (quatre ans). Ce programme est dénommé « contrat de coalition » (*Koalitionsvertrag*), ce qui souligne son caractère obligatoire pour chacun des partis signataires. Une fois constitué, le gouvernement prendra formellement ses décisions à la majorité. En pratique cependant, le principal parti de la coalition dispose de la majorité en son sein. Le chancelier, en tant que dirigeant de ce parti majoritaire, peut donc y imposer ses vues.
- Les partis politiques ont des effectifs nombreux (près de 473 000 pour le SPD, 470 000 pour la CDU et 150 000 – en Bavière - pour la CSU à la fin de 2012). Ils disposent d'une organisation solide qui leur permet d'exercer une influence politique déterminante, non seulement à l'échelle nationale mais aussi dans chacun des Länder. Les grands partis sont ainsi structurés en organisations locales, de districts (*Kreise*), régionales (au niveau du Land) et fédérales.

La décision de la direction du SPD de soumettre au vote de l'ensemble de ses membres le programme de gouvernement qu'il vient de négocier avec la CDU/CSU illustre la vigueur des partis dans le système politique allemand.

Cette forte position des partis contraste cependant avec leur image peu favorable auprès des citoyens. Un sondage de 2009¹⁸ établissait à seulement 23 % le pourcentage des Allemands qui déclaraient avoir une grande ou très grande confiance dans les partis, alors que, pour le Bundestag, le pourcentage correspondant était de 48 %.

¹⁸ Infratest dimap, mars 2009.

Cette situation a tendance à provoquer une fragmentation de l'offre politique, avec le risque constant d'entrée au Bundestag de partis protestataires comme aujourd'hui l'Alternative pour l'Allemagne (parti conservateur hostile à l'euro).

Elle conduit à une intensification de la concurrence entre les partis et incite ceux-ci à la prudence dans des domaines tels que la défense, qui suscitent souvent plus d'inquiétudes que d'intérêt de la part du public. Il convient toutefois de relever que, selon un sondage d'opinion réalisé en 2007 par l'Institut d'études sociales de la Bundeswehr, une majorité d'Allemands (55 %) seraient en faveur d'une participation allemande à des opérations extérieures sous l'égide de l'ONU ou de l'Union européenne¹⁹. Selon l'édition 2013 du sondage annuel du même institut sur la perception par le public des forces armées, une majorité plus nette encore aurait une bonne image de la Bundeswehr (77 %) et de ses opérations extérieures (71 %).

B) Les contraintes de la coalition

Comme il a été indiqué plus haut, les gouvernements allemands ont été jusqu'à présent presque toujours constitués d'une coalition associant deux partis (ou même trois, si l'on considère la CSU comme un parti distinct de la CDU)²⁰. Cette pratique de la coalition se combine avec une répartition des tâches au sein du gouvernement qui laisse une large marge d'appréciation et d'action aux ministres, y compris dans le domaine des affaires étrangères et de la défense, le chancelier ayant en principe des fonctions de direction générale et de coordination.

Il en résulte un partage des compétences particulier à l'Allemagne entre le chancelier et le ministre de la défense. En temps de paix mais aussi en période de crise internationale, le ministre de la défense a autorité sur les forces armées. Dans le cadre des orientations fixées par le chancelier et des décisions du gouvernement, il a donc un pouvoir de décision sous sa propre responsabilité dans les matières qui relèvent de ses attributions ministérielles, notamment l'implantation et le déploiement des unités ou l'acquisition de nouveaux systèmes d'armes. Les militaires et fonctionnaires civils de la défense sont placés sous son autorité. Néanmoins les décisions fondamentales sont prises par le chancelier seul ou le gouvernement. La décision d'engager une opération extérieure relève en particulier du gouvernement, le ministre de la défense étant alors responsable de sa mise en œuvre.

Pour ce qui est des traités et accords internationaux ayant des incidences en matière de défense, il revient au gouvernement (en principe au ministre des affaires étrangères) de les négocier et de les soumettre au Bundestag, s'ils modifient des situations juridiques relevant de la compétence législative.

S'il incombe au ministre de la défense d'assurer au jour le jour la gestion des questions de défense, son action n'en est pas moins attentivement suivie par la chancellerie. Le Règlement du gouvernement fédéral précise que les orientations de politique intérieure et extérieure déterminées par le chancelier sont obligatoires pour les ministres qui, en cas de doute, doivent lui demander de trancher. Pour assurer le bon exercice de ses attributions de direction générale de l'action du gouvernement, le chancelier est assisté par une administration, la chancellerie fédérale (*Bundeskanzleramt*) dont le chef a rang de ministre. Au sein de cette

¹⁹ *Bevölkerungsbefragung des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr 2007.*

²⁰ Lorsque la CDU participe au pouvoir avec son alliée bavaroise CSU, ces deux partis peuvent, dans une certaine mesure être considérés comme des forces politiques distinctes.

administration une direction est compétente pour les questions de politique extérieure, de sécurité et de développement. Des diplomates et militaires détachés des ministères des affaires étrangères et de la défense y sont affectés.

Traditionnellement la chancellerie fédérale intervient davantage dans le domaine des affaires étrangères que dans celui de la défense. Le ministre des affaires étrangères appartient en effet généralement à un parti différent de celui du chancelier alors que le ministre de la défense lui est en revanche habituellement proche. Dans le domaine de la défense, le poids de la chancellerie fédérale se fait surtout sentir pour les grandes décisions, notamment d'intervention extérieure et de détermination du volume et des priorités du budget.

Une configuration analogue devrait être observée au cours de la nouvelle législature, avec un gouvernement issu d'une coalition entre la CDU/CSU et le SPD.

Le ministère de la défense devrait revenir à la CDU. Dans ce cas, la chancelière pourrait laisser une importante marge d'initiative à son ministre de la défense. Néanmoins, si le ministère de la défense devait être attribué, comme des informations de presse récentes l'annoncent, à Ursula von der Leyen, un climat de rivalité feutrée pourrait s'établir entre cette dernière et la chancelière. Ursula von der Leyen est en effet une « étoile montante » au sein de la CDU. La chancelière veillera donc sans doute à ce qu'elle ne la concurrence pas trop.

Quant au ministère des affaires étrangères, il devrait revenir au SPD (sans doute Frank-Walter Steinmeier). La chancelière sera toutefois elle-même toujours très présente sur la scène internationale, où son autorité est d'ailleurs considérable. Elle suivra très attentivement toutes les démarches de son ministre des affaires étrangères avec l'appui des services de la chancellerie. Ce serait sans doute l'un des lieux significatifs de la coopération-compétition entre les partis de la coalition.

Les aléas de la vie politique nationale et internationale ne manqueront pas, au cours de la prochaine législature, de faire surgir des questions nécessitant des arbitrages entre les partis de la coalition, notamment dans le domaine de la sécurité et de la défense. Le débat aura d'abord lieu au sein du gouvernement. Mais il pourra aussi avoir des répercussions au Bundestag. Il prendra alors la forme de discussions entre représentants des groupes parlementaires de la majorité. Les « groupes de travail » (*Arbeitsgruppen*) constitués par les groupes parlementaires CDU/CSU et SPD pour les questions de politique étrangère et de défense joueront en ce domaine un rôle de premier plan. Les porte-parole des groupes parlementaires CDU/CSU et SPD au sein des commissions des affaires étrangères et de la défense sont membres de ces groupes de travail et en assurent généralement la présidence.

C) L'imbrication du gouvernement et du Parlement dans le système politique allemand et le rôle des députés en matière de défense

Il est courant, en Allemagne, de parler d'imbrication (*Verflechtung*) entre le gouvernement et le Bundestag. Contrairement aux règles constitutionnelles en vigueur en France, il n'y a pas en Allemagne d'incompatibilité entre les fonctions parlementaires et ministérielles. En pratique, la plupart des ministres (en particulier la chancelière) sont également membres du Bundestag. Dans le deuxième cabinet Merkel (2009-2013) il n'y avait qu'un seul ministre sans mandat parlementaire.

Si le chancelier décide seul de la composition de son gouvernement (formellement nommé par le Président fédéral), il doit également veiller à ne pas brusquer sa majorité parlementaire. Pour la nomination des ministres du parti minoritaire de la coalition, il doit en outre tenir compte des vœux de ce parti.

Les ministres sont assistés de secrétaires d'État parlementaires qui les représentent en permanence au Parlement. Ces secrétaires d'État parlementaires doivent eux-mêmes être membres du Bundestag, à l'exception de ceux placés auprès du chancelier. Enfin ministres et députés, comme également les membres des gouvernements des Länder, se côtoient quotidiennement dans les instances dirigeantes de leurs partis respectifs.

La situation de ce personnel politique se caractérise par ailleurs, comme en France, par sa stabilité. Les députés eux-mêmes sont fréquemment réélus en raison du système électoral : de nombreuses circonscriptions élisent régulièrement des députés du même parti. Quant aux députés élus au scrutin de liste, leur candidature est souvent reconduite par leur parti.

En conséquence, les membres du Bundestag peuvent se spécialiser dans un domaine de l'action publique (par exemple la défense ou les relations internationales) et y acquérir une expertise qui leur permet de soutenir la discussion avec les représentants de l'exécutif.

La prise de décision s'effectue ainsi en Allemagne entre des personnalités qui se connaissent bien, depuis longtemps et dont les fonctions alternent dans le temps avec les changements de coalition.

Les membres du Bundestag spécialistes d'une question donnée siègent dans les groupes de travail de leurs groupes parlementaires, qu'ils président généralement lorsqu'ils sont porte-parole de leur groupe parlementaire dans les commissions correspondantes.

Le groupe CDU/CSU dispose de deux groupes de travail respectivement chargés des affaires extérieures et de la défense. Le groupe de travail en charge des affaires extérieures était présidé, dans la précédente législature, par Philipp Mißfelder, élu d'une circonscription de la Ruhr et membre du Bundestag depuis 2005. Les orientations de Philipp Mißfelder (né en 1979) sont clairement favorables au renforcement du lien transatlantique. Il est l'auteur d'un « document de position » (*Positionspapier*) intitulé « Pour un partenariat transatlantique plus étroit ». Philipp Mißfelder continuera sans doute à jouer un rôle important dans l'actuelle législature, peut-être au Bundestag comme porte-parole de la CDU/CSU pour les questions de politique étrangère. Quant au groupe de travail en charge de la défense, il était présidé, dans la précédente législature, par un député qui ne s'est pas représenté (Ernst-Reinhard Beck). Les parlementaires de la CDU/CSU qui devraient exercer une influence significative en matière de défense dans l'actuelle législature sont Henning Otte et Roderich Kiesewetter. Henning Otte (né en 1968) est élu d'une circonscription de Basse-Saxe depuis 2005. Il s'est peu exprimé sur des questions de politique générale. Il s'est néanmoins déclaré favorable à un soutien militaire allemand à l'intervention française au Mali. Il a souligné à ce propos le « devoir de l'Allemagne d'être solidairement aux côtés de ses alliés ». Roderich Kiesewetter (né en 1963), ancien colonel de la Bundeswehr, est élu d'une circonscription du Wurtemberg depuis seulement 2009. Il a exprimé son attachement à la conception allemande de sécurité intégrée selon laquelle les moyens militaires doivent être considérés comme l'un des instruments d'une démarche globale de règlement des crises à forte composante civile. Comme indiqué plus haut, il s'est déclaré favorable à un assouplissement de la procédure d'approbation parlementaire des opérations extérieures pour permettre un emploi plus facile

des unités intégrées dans un dispositif multinational. Henning Otte et Roderich Kieswetter ont tous deux participé au groupe de travail constitué entre la CDU, la CSU et le SPD pour négocier l'accord de gouvernement de la future coalition dans le domaine de la politique extérieure, de défense et de coopération au développement. Un troisième parlementaire, qui faisait également partie de ce groupe de travail, doit être mentionné : il s'agit d'Andreas Schockenhoff (né en 1957) élu d'une circonscription du Wurtemberg depuis 1990. Andreas Schockenhoff est président du groupe d'amitié parlementaire Allemagne-France depuis 1994. Il reste donc très informé sur les relations franco-allemandes.

Du côté du SPD, il existe également deux groupes de travail parlementaires chargés respectivement des relations extérieures et de la politique de sécurité et de défense. Sous la précédente législature, le groupe de travail en charge des relations extérieures était présidé par Rolf Mützenich (né en 1959). Rolf Mützenich est élu d'une circonscription de Cologne, membre du Bundestag depuis 2002. Il se déclare favorable à une stratégie de sécurité donnant la priorité à la prévention civile des crises, reconnaissant la responsabilité primordiale de l'ONU pour le maintien de la paix et intégrant des objectifs de désarmement. Il considère que le concept de sécurité intégrée du gouvernement CDU/CSU - FDP fait une trop grande place à l'emploi de la force militaire. Quant au groupe de travail en charge de la politique de sécurité et de défense, il était présidé sous la précédente législature par Rainer Arnold (né en 1950), porte-parole des questions de défense du groupe parlementaire du SPD depuis 2002. Rainer Arnold est élu d'une circonscription du Wurtemberg, membre du Bundestag depuis 1998. Il s'est prononcé en faveur des interventions extérieures de la Bundeswehr sur la base de trois critères : la responsabilité éthique ; les intérêts nationaux allemands et la nécessité pour l'Allemagne d'exercer une influence proportionnelle à son poids en Europe. Ces deux parlementaires ont fait partie du groupe de travail chargé de négocier l'accord de gouvernement CDU/CSU – SPD dans le domaine de la politique extérieure, de défense et de coopération au développement. Il convient également de mentionner, parmi les spécialistes des questions de sécurité et de défense au SPD, Guernot Erler (né en 1944), vice-président du groupe parlementaire. Guernot Erler est élu de Fribourg en Brisgau (Bade), membre du Bundestag depuis 1987. Il montre un intérêt particulier pour les relations germano-russes et s'inquiète des tensions actuelles entre l'Union européenne et la Russie. Il a accordé un soutien prudent, au nom du groupe du SPD, à la participation allemande à la force des Nations Unies au Mali. Au cours de la prochaine législature ces trois parlementaires devraient jouer un rôle important au Bundestag et peut-être au gouvernement.

D) Des traditions politiques et parlementaires parfois opposées à celles de la France

Les divergences de traditions politiques entre la France et l'Allemagne peuvent constituer des obstacles à l'organisation d'un dialogue stratégique fructueux entre les deux pays dans une dimension parlementaire. Deux de ces divergences, de nature différente, sont présentées ci-dessous :

En premier lieu, l'option du recours à la force à l'extérieur ne s'est ouverte à l'Allemagne qu'après son retour à l'unité et à une pleine souveraineté. Elle est donc relativement récente. La nouveauté de cette situation explique largement les hésitations allemandes lorsqu'il s'agit de participer à une opération extérieure. La prudence de la chancelière en ce domaine semble être partagée par une grande partie de la classe politique. Lorsqu'une opération extérieure est examinée au Bundestag, les intervenants ont généralement soin d'en souligner et d'en préciser les limites.

En tout état de cause, l'Allemagne n'envisage les opérations extérieures que dans un cadre institutionnel multilatéral (ONU, OTAN ou Union européenne). Mais un consensus semble à présent s'être établi parmi les parlementaires allemands, du moins à la CDU/CSU et au SPD, sur la nécessité pour l'Allemagne de participer à des missions de maintien ou même de rétablissement de la paix si elle veut exercer une influence diplomatique correspondant à sa place en Europe. Il semble donc que l'Allemagne ne conçoive plus seulement son rôle comme celui d'une « puissance civile » (*Zivilmacht*) mais entende aussi se considérer comme une « puissance de paix » (*Friedensmacht*), capable de contribuer militairement à la sécurité internationale.

Le ministre des affaires étrangères de la précédente coalition, Guido Westerwelle, membre du FDP, a certes souligné qu'il adhérait à une « culture de la retenue militaire » (*Kultur der militärischen Zurückhaltung*) mais formulé cette conviction dans des termes qui n'excluaient pas l'option de l'intervention extérieure : elle signifiait seulement, selon lui que le recours à la force n'est pas un moyen normal de la politique²¹. Il convient d'ailleurs de relever que la prudence manifestée par Guido Westerwelle en matière d'intervention militaire et en particulier son refus de tout engagement lors de la crise libyenne ont fait l'objet de vives critiques au sein de la CDU.

Ce contexte explique qu'avant de soumettre une opération extérieure à l'approbation du Bundestag, le gouvernement cherche au préalable à sonder les réactions des groupes politiques de sa majorité. Il peut même, si nécessaire, adapter à la marge la mission pour éviter de se heurter à de trop vives réticences de la part des parlementaires. Il n'en reste pas moins que le gouvernement peut aussi choisir de forcer la main de sa majorité. Le chancelier Schröder l'a fait en posant la question de confiance sur une opération en Afghanistan le 16 novembre 2001. C'était la première (et jusqu'à présent la seule) fois qu'un chancelier mettait en jeu la survie de son gouvernement sur une question politique concrète.

Etant donné cette culture stratégique allemande, il semble donc que, pour déboucher sur des propositions utiles, les échanges de vues avec des membres du Bundestag sur les questions de défense devront nécessairement, à un moment ou un autre, aborder la possibilité d'un engagement des forces.

Une deuxième divergence entre la France et l'Allemagne tient davantage aux traditions parlementaires. Elle concerne l'articulation du débat parlementaire et de la prise de décision par l'exécutif. La conception française de la séparation des pouvoirs conduit les commissions parlementaires à conduire leurs débats largement en dehors de la présence de l'exécutif sauf dans le cadre d'auditions formelles sur un thème donné. Les commissions du Parlement français et leurs rapporteurs conduisent ainsi leurs travaux préparatoires de manière largement indépendante. C'est la séance publique qui est le lieu privilégié du dialogue avec le gouvernement. Les parlementaires allemands sont en revanche habitués à débattre des questions de défense avec la participation directe de représentants du gouvernement dès le stade des travaux en commission. L'institution du secrétaire d'État parlementaire témoigne de cette pratique inhérente à la vie parlementaire allemande.

Il n'est donc pas impossible, dans les traditions allemandes, d'envisager des forums de débats sur la défense associant des parlementaires mais incluant également d'autres personnalités, représentants du gouvernement ou experts indépendants. L'influence des partis politiques

²¹ Interview donnée au Spiegel, 18 mai 2013

dans les mécanismes allemands de décision politique pourrait même conduire à envisager la présence de représentants des fondations liées à ces partis. Ces fondations (Konrad Adenauer pour la CDU et Friedrich Ebert pour le SPD) organisent d'ailleurs déjà de nombreuses manifestations franco-allemandes sur les questions de défense en s'efforçant d'y associer tous les acteurs.

III – Perspectives pour le dialogue de défense franco-allemand

Si l'implication des parlementaires n'est pas en soi une nécessité pour le succès des coopérations franco-allemandes, négliger leur influence et leurs préoccupations comporte des risques (ce sont, par exemple des manœuvres parlementaires qui ont permis aux forces politiques hostiles à l'idée d'un partenariat privilégié entre la France et l'Allemagne d'imposer au chancelier Adenauer un « préambule » réduisant la portée du traité de l'Élysée).

Inversement des démarches en direction des parlementaires allemands sont de nature à améliorer sensiblement la réception en Allemagne des conceptions ou initiatives françaises en matière de défense. Ces démarches pourraient porter en particulier sur trois domaines : la discussion stratégique, l'explicitation de la problématique de sécurité française et la coopération en matière d'armement.

A) Tenir compte de l'inachèvement du débat stratégique allemand

En s'engageant dans une politique de défense qui, dans les faits, est quasi-exclusivement tournée vers les interventions extérieures, l'Allemagne n'a pas véritablement cherché à en approfondir les finalités et les conséquences.

Il est en particulier frappant de constater auprès d'interlocuteurs allemands du ministère fédéral de la défense, du Bundestag ou des instituts de recherche à quel point la rupture avec certaines habitudes intellectuelles du temps de la guerre froide est difficile. Ainsi les Allemands ont-ils tendance à préférer par principe l'insertion de leur forces dans les dispositifs militaires intégrés de l'OTAN sans prendre pleinement en considération des contraintes qui peuvent en résulter, notamment en ce qui concerne l'automaticité des engagements. Les Allemands paraissent mal à l'aise avec l'idée que le choix de lancer une opération extérieure relève de façon éminente de la souveraineté nationale, ce qui justifie d'ailleurs, dans le contexte constitutionnel allemand, la nécessité d'une approbation préalable du Bundestag. Le débat allemand sur l'assouplissement de la réserve parlementaire d'examen des opérations extérieures a ainsi deux dimensions : une volonté réelle de montrer que les alliés de l'Allemagne peuvent compter sur elle lorsqu'il s'agit de recourir à la force armée mais aussi une certaine difficulté à assumer l'idée que l'emploi de la Bundeswehr relève d'un choix national souverain. En ce domaine la chancelière qui ne souhaite pas de controverses dans un domaine qu'elle ne juge pas prioritaire dans le contexte international présent cultive l'ambiguïté. Elle souligne ainsi par exemple que le lien transatlantique est à la base de la politique de sécurité allemande tout en affirmant que l'Union européenne doit aussi, à côté de l'OTAN, développer des capacités propres dans le domaine de la défense et donc, implicitement, acquérir davantage d'autonomie stratégique. Dans le même temps, elle reste attachée à la liberté de décision de l'Allemagne en matière d'engagements militaires extérieurs, comme l'a montré sa gestion de la crise libyenne.

Il semble donc que l'Allemagne ait besoin d'un débat stratégique plus approfondi pour clarifier ses options stratégiques. Le dernier Livre blanc de la Bundeswehr est ancien (2006). Il a été établi avant la suspension de la conscription par l'Allemagne. Depuis, le ministre de la défense allemand a régulièrement publié des « orientations de politique de défense » (*verteidigungspolitische Richtlinien*). Les dernières orientations datent de 2011 mais ce document, qui n'associe pas les autres ministères concernés, est généralement considéré comme insuffisant. Un débat plus large est souvent demandé, au sein de la CDU/CSU mais aussi du SPD où certaines conceptions stratégiques de la précédente coalition, comme l'idée de sécurité intégrée, sont critiquées. Les experts allemands favorables à ce débat proposent parfois également une actualisation de la stratégie européenne de sécurité de 2003. La crise de confiance atlantique ouverte par les révélations sur les activités de la NSA crée par ailleurs un contexte favorable au renouvellement de la réflexion sur les conditions de l'autonomie stratégique de l'Europe, notamment en matière de renseignement. Il en va de même de la politique américaine de « rééquilibrage » des priorités stratégiques des Etats-Unis vers le Pacifique.

Il serait intéressant pour le développement d'une culture stratégique européenne que la France fasse valoir ses idées dans ces débats qui, étant donné leur nature éminemment politique, ne sauraient être conduits sans une participation parlementaire. Dans le prolongement des échanges organisés dans le cadre de la coopération parlementaire franco-allemande, il pourrait être suggéré au Bundestag et à l'Assemblée nationale de tenir des débats spécifiques, en présence de représentants des exécutifs, sur les convergences possibles des options stratégiques de la France et de l'Allemagne. De son côté, le gouvernement français pourrait susciter la tenue sur ce thème de colloques associant tous les acteurs (parlementaires, ministères, instituts de recherche, fondations, etc.).

B) Mieux expliquer les problématiques françaises de défense

Deux éléments de la politique française sont mal compris par l'opinion publique allemande et font en conséquence l'objet de fortes réticences en Allemagne, notamment dans les milieux parlementaires : l'engagement français pour la stabilité du continent africain et la politique de dissuasion.

S'agissant de l'Afrique, on constate pourtant un vif intérêt en Allemagne, notamment dans l'opinion publique, pour les problématiques du développement. Cet intérêt peut porter sur la situation des quelques pays qui ont gardé certains liens historiques avec l'Allemagne (Tanzanie, Namibie, voire Togo) mais aussi sur celle d'un grand nombre d'autres pays, qu'ils soient anglophones ou francophones. Une information des parlementaires allemands sur les problématiques de la sécurité africaine (concept RECAMP notamment) serait sans doute d'un grand intérêt. Un dialogue pourrait notamment être noué avec les députés allemands, au besoin avec la participation d'acteurs africains, sur les liens entre sécurité et développement et sur les besoins de l'Union africaine et des organisations sous-régionales en matière d'assistance militaire. Les réticences parlementaires constituent en effet un des obstacles principaux à une participation efficace de la Bundeswehr aux missions de paix en Afrique.

De manière analogue, la réalité de la contribution de la dissuasion française aux équilibres stratégiques, notamment sur le continent européen semble méconnue dans les milieux parlementaires allemands. Il s'agit sans doute d'une question difficile qui pourrait donner lieu à polémiques, compte tenu de la sensibilité allemande aux questions de désarmement nucléaire (présence des armes nucléaires tactiques de l'OTAN en Allemagne notamment).

Mais il n'en reste pas moins qu'une information ciblée sur les parlementaires qui, notamment à la CDU/CSU, sont familiers des débats américains sur la dissuasion élargie pourrait être utile. Elle pourrait mieux montrer la contribution propre des dissuasions française et britannique à la dissuasion globale de l'Alliance.

C) Donner une dimension parlementaire aux discussions sur la coopération en matière d'armement

Comme il a été indiqué plus haut, certains parlementaires allemands, membres de la commission de la défense ou de la commission du budget, sont bien informés de la situation des programmes d'armement, y compris conduits en coopération internationale. Si les parlementaires ne disposent en ce domaine d'aucun pouvoir d'initiative, ils peuvent freiner la conclusion de contrats avec les entreprises d'armement. Ils peuvent également encourager certains projets. Un soutien parlementaire à l'achat par l'Allemagne d'un satellite de la Composante spatiale optique (CSO) serait ainsi très utile.

Plusieurs formules de dialogue avec les parlementaires allemands sur les questions d'armement sont envisageables :

Il est en premier lieu possible d'imaginer des rencontres strictement parlementaires, sur ce thème, dans le cadre par exemple des contacts entre les commissions de la défense de l'Assemblée nationale et du Bundestag, si elles en étaient d'accord. Pour que ces rencontres soient productives, des députés allemands de la commission du budget devraient y participer avec le rapporteur spécial des crédits d'équipement militaire de la commission des finances de l'Assemblée nationale. Des éléments de langage détaillés devraient en outre être fournis aux parlementaires français.

D'autres formules peuvent être privilégiées comme des forums *ad hoc* réunissant parlementaires, représentants des ministères et en particulier des directions nationales d'armement et membres des institutions européennes compétentes (notamment l'Agence européenne de défense).

Il serait peut-être aussi possible d'organiser, avec la participation de parlementaires allemands et français, des débats sur la gestion des programmes d'armement. Cette gestion est en effet très discutée en Allemagne où l'on estime généralement que les règles et l'organisation du ministère de la défense présentent en ce domaine des déficiences qui appellent une profonde réforme. Plusieurs programmes ont en effet été marqués par des dérives de coût importantes voire des échecs (drones Euro Hawk, comme indiqué plus haut).

Enfin les défis de l'acquisition de nouveaux matériels tels que les drones mériteraient d'être abordés dans un cadre franco-allemand en présence de parlementaires, notamment en raison des problèmes politiques généraux mais aussi budgétaires qu'ils soulèvent.

Annexe

Dispositions de la Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne intéressant la défense

Article 24

[Institutions internationales]

(1) La Fédération peut transférer, par voie législative, des droits de souveraineté à des institutions internationales.

(1 a) Lorsque les Länder sont compétents pour l'exercice des pouvoirs étatiques et l'accomplissement des missions de l'État, ils peuvent, avec l'approbation du gouvernement fédéral, transférer des droits de souveraineté à des institutions de voisinage frontalier.

(2) Pour sauvegarder la paix, la Fédération peut adhérer à un système de sécurité mutuelle collective ; elle consentira à cet effet aux limitations de ses droits de souveraineté qui établissent et garantissent un ordre pacifique durable en Europe et entre les peuples du monde.

(3) En vue de permettre le règlement de différends entre États, la Fédération adhérera à des conventions établissant une, juridiction arbitrale internationale ayant une compétence générale, universelle et obligatoire.

Article 26

[Interdiction de préparer une guerre d'agression]

(1) Les actes susceptibles de troubler la coexistence pacifique des peuples et accomplis dans cette intention, notamment en vue de préparer une guerre d'agression, sont inconstitutionnels. Ils doivent être réprimés pénalement.

(2) Les armes de guerre ne peuvent être fabriquées, transportées et mises dans le commerce qu'avec l'agrément du gouvernement fédéral. Les modalités d'application de cette disposition sont définies par la loi fédérale.

Article 45a

[Commissions des affaires étrangères et de la défense]

(1) Le Bundestag nomme une commission des affaires étrangères et une commission de la défense.

(2) La commission de la défense a également les droits d'une commission d'enquête. Elle est tenue d'enquêter sur une affaire si un quart de ses membres le demande.

(3) L'article 44, al. 1^{er}²² ne s'applique pas au domaine de la défense.

Article 45b

[Commissaire parlementaire à la défense]

Un Commissaire parlementaire à la défense est désigné en vue de la protection des droits fondamentaux et en qualité d'organe auxiliaire du Bundestag pour l'exercice du contrôle parlementaire. Les modalités d'application de cette disposition sont définies par une loi fédérale.

Article 45d

[Organe parlementaire de contrôle]

(1) Le Bundestag désigne un organisme collégial pour le contrôle de l'activité de renseignement de la Fédération.

(2) Une loi fédérale fixe les modalités d'application de cette disposition.

Article 59

[Représentation internationale de la Fédération]

(1) Le Président fédéral représente la Fédération sur le plan international. Il conclut au nom de la Fédération les traités avec les États étrangers. Il accrédite et reçoit les représentants diplomatiques.

(2) Les traités réglant les relations politiques de la Fédération ou relatifs à des matières qui relèvent de la compétence législative fédérale, requièrent l'approbation ou le concours des organes respectivement compétents en matière de législation fédérale, sous la forme d'une loi fédérale. Les dispositions régissant l'administration fédérale s'appliquent par analogie aux accords administratifs.

Article 87a

[Forces armées]

(1) La Fédération établit des forces armées pour la défense. Leurs effectifs et les traits essentiels de leur organisation doivent apparaître dans le budget.

(2) En dehors de la défense, les forces armées ne doivent être engagées que dans la mesure où la présente Loi fondamentale l'autorise expressément.

(3) Pendant l'état de défense ou de tension, les forces armées sont habilitées à protéger des objectifs civils et à assumer des missions de police de la circulation, dans la mesure où cela est nécessaire à l'accomplissement de leur mission de défense. Pendant l'état de défense ou de tension, la protection de biens civils peut également être confiée aux forces armées pour

²² Commissions d'enquête du Bundestag

renforcer l'effet des mesures de police ; dans ce cas, les forces armées coopèrent avec les autorités compétentes.

(4) Lorsque les conditions de l'article 91 al. 2²³ sont réunies et que les forces de police ainsi que le corps fédéral de protection des frontières sont insuffisants, le gouvernement fédéral peut, en cas de danger menaçant l'existence ou l'ordre constitutionnel libéral et démocratique de la Fédération ou d'un Land, décider d'engager des forces armées au soutien de la police et du corps fédéral de protection des frontières dans les opérations de protection des biens civils et de lutte contre des insurgés organisés et armés militairement. L'engagement des forces armées doit cesser dès que le Bundestag ou le Bundesrat l'exige.

Article 87b

[Administration fédérale de la défense]

(1) L'administration fédérale de la défense est assurée par une administration propre à la Fédération et dotée d'une infrastructure administrative propre. Elle assume les tâches de gestion du personnel et de couverture directe des besoins matériels des forces armées. Les tâches concernant les pensions des invalides et les constructions ne peuvent être conférées à l'administration fédérale de la défense que par une loi fédérale soumise à l'approbation du Bundesrat. Par ailleurs, l'approbation du Bundesrat est requise pour toute loi autorisant l'administration fédérale de défense à porter atteinte aux droits des tiers ; cette disposition ne s'applique pas aux lois concernant la gestion du personnel.

(2) Par ailleurs, des lois fédérales ayant pour objet la défense, y compris le recrutement de l'armée et la protection de la population civile, peuvent disposer avec l'approbation du Bundesrat qu'elles seront exécutées en totalité ou en partie, soit par une administration fédérale dotée d'une infrastructure administrative propre, soit par les Länder par délégation de la Fédération. Si de telles lois sont exécutées par les Länder par délégation de la Fédération, elles peuvent disposer avec l'approbation du Bundesrat que les pouvoirs conférés en vertu de l'article 85²⁴ au gouvernement fédéral et aux autorités fédérales suprêmes compétentes seront transférés en totalité ou en partie à des autorités fédérales supérieures ; il peut être prévu en même temps que ces autorités n'ont pas besoin de l'approbation du Bundesrat pour l'édiction de prescriptions administratives générales prévues à l'article 85, al. 2, 1^{ère} phrase.

X a. État de défense

Article 115a

[Déclaration de l'état de défense]

(1) Il appartient au Bundestag avec l'approbation du Bundesrat de déclarer que le territoire fédéral fait l'objet d'une agression armée, ou qu'une telle agression est imminente (état de défense). La déclaration est faite à la demande du gouvernement fédéral et requiert la majorité des deux tiers des voix exprimées correspondant au moins à la majorité des membres composant le Bundestag.

²³ État de crise intérieure

²⁴ Délégation aux Länder de l'exécution des lois fédérales

(2) Si la situation exige impérativement une action immédiate et si, par suite d'obstacles insurmontables, le Bundestag n'a pu se réunir en temps utile ou ne peut délibérer faute de quorum, cette déclaration est faite par la Commission commune²⁵ à la majorité des deux tiers des voix exprimées correspondant au moins à la majorité de ses membres.

(3) Conformément à l'article 82, la déclaration est promulguée par le Président fédéral au Journal officiel fédéral. Si cette promulgation ne peut être faite en temps voulu, elle intervient sous une autre forme ; elle doit être publiée au Journal officiel fédéral dès que les circonstances le permettront.

(4) Si le territoire fédéral fait l'objet d'une agression armée et que les organes fédéraux compétents sont dans l'impossibilité de constater l'état de défense conformément à l'alinéa 1^{er}, 1^{re} phrase, cette constatation est réputée avoir été faite et promulguée au moment où l'agression a débuté. Le président fédéral fait connaître cette date dès que les circonstances le permettent.

(5) Si la constatation de l'état de défense a été promulguée et que le territoire fédéral fait l'objet d'une agression armée, le Président fédéral peut, avec l'approbation du Bundestag, procéder à des déclarations internationales sur l'existence de l'état de défense. Dans les circonstances prévues à l'alinéa 2, la commission commune se substitue au Bundestag.

Article 115b

[Transfert au Chancelier du commandement des forces armées]

La promulgation de l'état de défense emporte transfert au Chancelier fédéral de l'autorité et du commandement sur les forces armées.

Article 115c

[Compétence législative élargie de la Fédération]

(1) Pendant l'état de défense, la Fédération a la compétence législative concurrente même dans les domaines relevant de la compétence législative des Länder. Ces lois requièrent l'approbation du Bundesrat.

(2) Si les circonstances l'exigent pendant l'état de défense, des lois fédérales prises pour l'état de défense peuvent

1. édicter en matière d'indemnisation pour expropriation une réglementation provisoire dérogeant à l'article 14²⁶, al. 3, 2^e phrase ;

2. fixer pour l'application de mesures privatives de liberté un délai dérogeant à l'article 104²⁷, al. 2, 3^e phrase et al. 3, 1^{ère} phrase, sans toutefois que l'allongement du délai puisse excéder quatre jours, pour le cas où le juge ne pourrait assumer ses fonctions dans le délai prévu pour les circonstances normales.

²⁵ Commission constituée pour deux tiers de membres du Bundestag et pour un tiers de membres du Bundesrat

²⁶ Droit de propriété

²⁷ Privation de liberté

(3) Si cela est nécessaire pour faire échec à une agression en cours ou à une menace imminente d'agression, une loi fédérale prise avec l'approbation du Bundesrat peut, pour l'état de défense, organiser l'administration et les finances de la Fédération et des Länder en dérogation aux titres VIII, VIIIa et X, sous réserve de sauvegarder la viabilité des Länder, des communes et des groupements de communes, notamment du point de vue financier.

(4) Les lois fédérales adoptées en vertu des alinéas 1 et 2, n° 1 peuvent, pour la préparation de leur exécution, être appliquées dès avant l'entrée en vigueur de l'état de défense.

Article 115d

[Procédure législative applicable aux projets urgents]

(1) La compétence législative de la Fédération s'exerce pendant l'état de défense conformément aux alinéas 2 et 3, par dérogation aux articles 76, al. 2, article 77, al. 1^{er}, 2^e phrase et al. 2 à 4, 78 et 82, al. 2⁸.

(2) Les projets de lois du gouvernement fédéral qui ont été déclarés urgents sont transmis au Bundesrat en même temps qu'ils sont déposés au Bundestag. Le Bundestag et le Bundesrat discutent sur ces projets sans délai et en commun.

Si l'adoption définitive d'une loi requiert l'approbation du Bundesrat, celle-ci est donnée à la majorité des voix. Les modalités d'application de cette disposition sont définies par un règlement intérieur voté par le Bundestag et requérant l'approbation du Bundesrat.

(3) Pour la promulgation des lois, l'article 115a, al. 3, 2^e phrase s'applique par analogie.

Article 115e

[Pouvoirs de la Commission commune]

(1) Si, pendant l'état de défense, la Commission commune constate à la majorité des deux tiers des voix exprimées, correspondant à la majorité des membres la composant, que des obstacles insurmontables s'opposent à la réunion en temps utile du Bundestag ou que celui-ci ne peut délibérer faute de quorum, la Commission commune se substitue au Bundestag et au Bundesrat, et exerce l'ensemble de leurs prérogatives.

(2) La Loi fondamentale ne peut être ni modifiée ni suspendue ou abrogée en totalité ou en partie par une loi de la Commission commune. La Commission commune n'a pas compétence pour édicter les lois prévues à l'article 23, al. 1^{er}, 2^e phrase, à l'article 24²⁹, al. 1^{er} ou à l'article 29³⁰.

²⁸ Dispositions relatives à la procédure législative

²⁹ Les articles 23 et 24 ont trait aux transferts de souveraineté

³⁰ Restructuration du territoire fédéral

Article 115f

[Pouvoirs du gouvernement fédéral]

(1) Le gouvernement fédéral peut, pendant l'état de défense et pour autant que les circonstances l'exigent :

1. engager le corps fédéral de protection des frontières sur l'ensemble du territoire fédéral ;
2. donner des instructions, non seulement à l'administration fédérale, mais aussi aux gouvernements des Länder et, s'il l'estime urgent, aux autorités administratives des Länder, et déléguer ce pouvoir aux membres des gouvernements de Länder désignés par lui.

(2) Le Bundestag, le Bundesrat et la Commission commune doivent être informés sans délai des mesures prises en vertu de l'alinéa 1^{er}.

Article 115g

[Statut de la Cour constitutionnelle fédérale]

Il ne peut être porté atteinte ni au statut ni à l'exercice des missions constitutionnelles de la Cour constitutionnelle fédérale et de ses juges. La loi relative à la Cour constitutionnelle fédérale ne peut être modifiée par une loi de la Commission commune que pour autant que, de l'avis même de la Cour constitutionnelle, cela est nécessaire pour la maintenir en état de remplir ses fonctions. Jusqu'à l'édiction d'une telle loi, la Cour constitutionnelle fédérale peut prendre les mesures nécessaires à son maintien en activité. Les décisions intervenant sur la base des deuxième et troisième phrases sont adoptées par la Cour constitutionnelle fédérale à la majorité des juges présents.

Article 115h

[Fonctionnement des organes constitutionnels]

(1) Les législatures du Bundestag ou des représentations du peuple dans les Länder qui arrivent à échéance pendant l'état de défense prennent fin six mois après la cessation de l'état de défense. Le mandat du Président fédéral arrivant à échéance pendant l'état de défense, ainsi que l'exercice de ses pouvoirs par le président du Bundesrat par suite de vacance anticipée des fonctions, prennent fin neuf mois après la cessation de l'état de défense. Le mandat d'un membre de la Cour constitutionnelle fédérale arrivant à échéance pendant l'état de défense prend fin six mois après la cessation de l'état de défense.

(2) Si l'élection par la Commission commune d'un nouveau chancelier fédéral est nécessaire, celle-ci élit un nouveau Chancelier fédéral à la majorité de ses membres ; le Président fédéral fait une proposition à la Commission commune.

La Commission commune ne peut exprimer sa défiance envers le Chancelier fédéral qu'en élisant un successeur à la majorité des deux tiers de ses membres.

(3) La dissolution du Bundestag est exclue pour la durée de l'état de défense.

Article 115i

[Attributions des gouvernements des Länder]

(1) Lorsque les organes fédéraux compétents sont dans l'impossibilité de prendre les mesures qui s'imposent pour écarter le danger et lorsque la situation exige impérativement une action autonome et immédiate dans certaines parties du territoire fédéral, les gouvernements des Länder ou les autorités désignées par eux, ou leurs délégués, sont habilités à prendre dans leur ressort les mesures envisagées par l'article 115f, al. 1^{er}.

(2) Les mesures prévues à l'alinéa 1er peuvent à tout moment être rapportées par le gouvernement fédéral et, pour celles prises par les autorités des Länder et les autorités fédérales subordonnées, également par les Ministres-Présidents des Länder

Article 115k

[Durée de validité des lois et règlements exceptionnels]

(1) Aussi longtemps qu'elles sont applicables, les lois prises sur la base des articles 115c, 115e et 115g ainsi que les règlements pris en vertu de ces lois ont pour effet de suspendre toute disposition contraire. Ceci ne vaut pas pour les dispositions qui ont été édictées antérieurement sur la base de ces articles 115c, 115e et 115g.

(2) Les lois adoptées par la commission commune ainsi que les règlements pris sur la base de ces lois deviennent caducs au plus tard six mois après la cessation de l'état de défense.

(3) Les lois comportant des dispositions dérogatoires aux articles 91a, 91b, 104a, 106 et 107³¹ restent en vigueur au plus tard jusqu'à la clôture du second exercice budgétaire qui suit la cessation de l'état de défense. Après la cessation de l'état de défense, elles peuvent être modifiées par une loi fédérale prise avec l'approbation du Bundesrat, afin d'assurer la transition avec une réglementation conforme aux titres VIIIa³² et X³³.

Article 115l

[Abrogation des lois et mesures exceptionnelles, fin de l'état de défense, conclusion de la paix]

(1) Le Bundestag peut à tout moment avec l'accord du Bundesrat rapporter les lois adoptées par la Commission commune.

Le Bundesrat peut demander au Bundestag qu'il se prononce à ce sujet. Les autres mesures prises par la Commission commune ou par le gouvernement fédéral pour écarter le danger doivent être levées si le Bundestag et le Bundesrat en décident ainsi.

(2) Le Bundestag peut avec l'accord du Bundesrat mettre fin à tout moment à l'état de défense, par une décision qui doit être promulguée par le Président fédéral. Le Bundesrat peut

³¹ Relations financières au sein de la Fédération

³² Coopération administrative entre la Fédération et les Länder

³³ Finances

demander au Bundestag qu'il se prononce à ce sujet. La cessation de l'état de défense doit être déclarée sans délai, lorsque les conditions nécessaires à sa constatation ne sont plus réunies.

(3) La conclusion de la paix est décidée par une loi fédérale.