

La commission de la défense - missions et mode de fonctionnement

Institution et composition des commissions du Bundestag

Les commissions du Bundestag sont des organismes composés de membres des différents groupes parlementaires ; elles ont pour mission de préparer les décisions de l'assemblée plénière dans le cadre des procédures de législation et d'aider le Parlement à contrôler les activités du pouvoir exécutif. En règle générale, il existe une commission par ministère. Le nombre des commissions et celui de leurs membres sont redéfinis par le Bundestag pour chaque législature. Contrairement à la plupart des autres commissions, dont la création fait l'objet d'une libre décision du Parlement, la nomination de la commission de la défense est prescrite par la Constitution (article 45a de la Loi fondamentale). Il en va de même pour la commission des affaires étrangères, la commission des affaires de l'Union européenne et la commission des pétitions.

La composition de la commission de la défense

Sous la 15^e législature, la commission de la défense se compose de 30 membres, dont 13 proviennent du groupe parlementaire du SPD (Parti social-démocrate allemand), 12 du groupe parlementaire de la CDU / CSU (Union chrétienne-démocrate / Union chrétienne-sociale), 3 du groupe parlementaire ALLIANCE 90 / LES VERTS et 2 du groupe parlementaire du FDP (Parti libéral allemand). Cette composition reflète donc les rapports de majorité de l'assemblée plénière du Bundestag.

Un membre suppléant est prévu pour chaque membre titulaire de la commission. La présidence de la commission était assurée jusqu'au 11 mai 2005 par M. Reinhold Robbe, du groupe parlementaire du SPD, qui est devenu commissaire parlementaire aux forces

armées. Mme Ulrike Merten, du groupe parlementaire du SPD, est depuis le 12 mai 2005 la nouvelle présidente de la commission de la défense. Le vice-président de la commission est M. Thomas Kossendey, du groupe parlementaire de la CDU/CSU.

Au niveau de l'administration, la commission de la défense dispose d'un secrétariat composé de 8 personnes. Il soutient le travail de la commission en se chargeant notamment de la préparation et de l'exécution des réunions de la commission ainsi que des travaux à effectuer à la suite d'une séance. Ses tâches comprennent, entre autres, la constitution du dossier de délibération, la diffusion de l'ordre du jour, l'établissement de recommandations de décision et de rapports à l'intention de l'assemblée plénière et la rédaction des comptes rendus de réunion.

De plus, le secrétariat traite les demandes adressées à la commission. Enfin, il est responsable de la préparation et de l'exécution des mesures de représentation, des voyages des délégations et de l'accueil des visiteurs.

Missions de la commission de la défense

La commission de la défense est l'organisme qui, du côté du Bundestag, est le pendant du ministère fédéral de la Défense et de ses services extérieurs (forces armées et administration fédérale de la défense). Néanmoins, le champ d'activité de la commission de la défense ne se limite pas aux seules forces armées et à leur administration, mais inclut également des questions relevant de la politique de sécurité internationale. Certaines de ses tâches se recoupent donc avec celles de la commission des affaires étrangères, ce qui exige une coopération étroite entre ces deux commissions. Cette coopération se traduit, entre autres, par la tenue de réunions communes dans certains cas spéciaux.

L'une des tâches classiques de la commission de la défense est la discussion des projets de loi et des propositions de résolution qui lui sont renvoyées par l'assemblée plénière. Si un tel texte concerne plusieurs commissions, la commission de la défense peut, en tant que commission saisie pour avis, présenter son vote à la commission saisie au fond désignée par l'assemblée plénière, ou, en tant que commission saisie pour avis, tenir compte des votes des commissions saisies pour avis pour prendre sa décision et présenter sa recommandation à l'assemblée plénière.

En plus de sa fonction d'organe chargé de préparer les décisions du Bundestag, la commission de la défense peut également se saisir, de sa propre initiative - au-delà des

textes qui lui sont renvoyés par l'assemblée plénière -, des sujets de son domaine de compétence en vue d'émettre des recommandations en la matière. La discussion de ces sujets se fait, dans la plupart des cas, sur la base d'un rapport demandé par la commission au ministère fédéral de la Défense, rapport qui présente une situation donnée ou prend position sur des informations ou exposés donnés par un tiers. Bien que l'avis formulé par la commission de la défense à la suite d'une telle délibération n'ait, du point de vue juridique, aucune valeur obligatoire pour le gouvernement fédéral, elle revêt néanmoins une grande importance sur le plan politique.

Dans la pratique, cette procédure est l'instrument le plus souvent utilisé par la commission dans le cadre de l'exercice du contrôle parlementaire du gouvernement fédéral. Elle correspond au droit octroyé aux commissions par le règlement du Bundestag d'exiger, à tout moment de leurs réunions, la présence d'un membre du gouvernement fédéral (§ 68 du règlement du Bundestag).

Les fonctions du commissaire parlementaire aux forces armées

S'agissant du contrôle parlementaire des forces armées, il convient de mentionner également le commissaire parlementaire aux forces armées qui coopère étroitement avec la commission de la défense et participe régulièrement aux délibérations de cette dernière. Le commissaire parlementaire aux forces armées est un organe auxiliaire du Bundestag pour l'exercice du contrôle parlementaire. Sa fonction est inscrite dans la constitution (art. 45b de la Loi fondamentale). La mission du commissaire parlementaire aux forces armées consiste notamment à assurer la protection des droits fondamentaux des militaires et à veiller au respect des principes de l'Innere Führung (formation morale et civique) dans les corps de troupe. En règle générale, il intervient à la demande des militaires. Cependant, il peut également entamer l'étude d'un dossier de son propre chef. Enfin, le commissaire parlementaire aux forces armées peut être chargé, soit par le Parlement, soit par la commission de la défense, de l'examen d'une affaire donnée. Inversement, la commission de la défense peut exiger d'effectuer elle-même l'examen de certains dossiers, ce qui exclut alors toute activité ultérieure du commissaire parlementaire aux forces armées.

La commission de la défense en tant que commission d'enquête

La commission de la défense possède un statut tout particulier puisqu'elle est la seule commission à pouvoir enquêter de sa propre initiative (article 45a paragraphe 2 de la Loi fondamentale). Pour toutes les autres commissions, le lancement d'une enquête est soumis à une décision préalable du Parlement. Une commission d'enquête est l'arme la plus puissante du Parlement en vue de contrôler le comportement du gouvernement. L'administration des preuves se fait en séance publique dans la mesure où la commission n'est pas tenue à l'obligation du secret militaire. Les réunions d'évaluation se déroulent en principe à huis clos. Les règles de la procédure pénale s'appliquent par analogie à l'administration des preuves. Une commission d'enquête a donc des droits similaires à ceux du parquet.

Les droits de la commission de la défense dans le cadre de l'établissement du budget

Le budget de la Fédération doit être fixé chaque année par le Bundestag sous forme d'une loi. Le projet de budget à présenter à cet effet par le gouvernement fédéral est transmis à la commission du budget pour délibération. Même si la commission de la défense n'a aucune responsabilité formelle en vue de la délibération de la loi de finances, elle influe considérablement sur les délibérations budgétaires en consacrant, dans la plupart des cas, des réunions de plusieurs jours au budget du ministre fédéral de la Défense ainsi qu'au budget du commissaire parlementaire aux forces armées, afin de remettre son avis à la commission du budget. Les recommandations qu'elle donne dans ce cadre sont en règle générale prises en compte par la commission du budget.

L'influence de la commission sur l'exécution du budget de défense résulte aussi de l'obligation du ministre de la Défense de lui présenter pour délibération, indépendamment de la loi de finances, tout programme d'acquisition revêtant une importance particulière du point de vue de la sécurité ou de la politique militaire ainsi que toute acquisition atteignant ou dépassant une enveloppe financière de 25 millions d'euros. Jusqu'à présent, le Parlement a appliqué le principe selon lequel de tels programmes d'acquisition ne sont pas réalisés sans l'accord de la commission de la défense, même s'ils sont prévus dans la loi de finances.

L'influence de la commission de la défense sur les opérations internationales de la Bundeswehr hors de la défense nationale et collective dans le cadre de l'Alliance

La participation prévue de la Bundeswehr à des missions internationales en faveur de la paix a soulevé la question de savoir quelles conditions juridiques doivent être réunies pour pouvoir conduire une telle opération. Dans sa décision de principe en date du 12 juillet 1994, la Cour constitutionnelle fédérale a constaté ce qui suit :

Les dispositions de la Loi fondamentale relatives à l'organisation de défense et à l'emploi des forces armées sont de nature à placer la Bundeswehr, en tant qu'« armée parlementaire », dans l'ordre constitutionnel régi par les principes de la démocratie et de l'État de droit. Cela garantit au Parlement une influence pertinente sur la structure et l'emploi des forces armées. Il est donc nécessaire que toute mission de la Bundeswehr soit autorisée au préalable par le Parlement. Une loi peut être adoptée pour définir comment et dans quelle mesure le Parlement sera saisi en la matière. Si la réponse à un événement doit être immédiate, le gouvernement fédéral peut décider l'engagement des forces armées sans autorisation préalable du Parlement. Dans cette situation, le gouvernement doit cependant obtenir sans délai l'approbation du Parlement.

Il est important de noter dans ce contexte que le Parlement peut seulement s'opposer à une opération ou exiger l'arrêt d'une opération en cours. Il n'a pas le droit d'exiger une opération de son propre chef.

Compte tenu de cette autorisation nécessaire du Parlement, la commission de la défense s'occupe d'une manière exhaustive et continue de toutes les opérations internationales prévues et en cours de la Bundeswehr. Ce faisant, elle considère non seulement les aspects militaires, mais tient également compte des aspects ayant trait à l'Alliance et à la politique de sécurité. Sur ce point, elle coopère avec la commission des affaires étrangères, comme cela a été évoqué plus haut.

Mode de fonctionnement de la commission de la défense

La commission de la défense se réunit tous les mercredis pendant les semaines de session fixées par le Bundestag pour l'année en question. La commission de la défense étant, tout comme la commission des affaires étrangères, une commission dite « fermée », l'accès à

ses réunions est limité à un cercle de personnes bien défini. Celui-ci comprend les membres de la commission, leurs suppléants, le commissaire parlementaire aux forces armées, les présidents des groupes parlementaires et le président du Bundestag. Au-delà de ces personnes, seuls les représentants des ministères et des gouvernements des Länder expressément autorisés à cet effet ainsi que certains membres des groupes parlementaires et de l'administration ont le droit d'assister aux réunions. La diffusion des documents de séance, y compris des comptes rendus, est également limitée aux destinataires précisés par la commission.

Au cours de cette 15^e législature, la commission a institué - pour une période limitée à deux ans - une sous-commission chargée du "développement de l'Innere Führung (formation morale et civique), de la formation politique et de la responsabilité sociale des membres de la Bundeswehr face à l'évolution des missions et des structures d'intervention". La mission de cette sous-commission est d'accompagner de manière appropriée au niveau parlementaire le développement nécessaire de ces aspects dans la perspective du nombre croissant des interventions à l'étranger de la Bundeswehr. La commission de la défense a en outre mis en place deux groupes de rapporteurs sur la "Défense aérienne terrestre" et la "Coopération avec le monde économique".