

Rapport final de la commission de contrôle et de garantie des droits du Parlement lors de l'envoi de la Bundeswehr dans des missions à l'étranger

Résumé des propositions et recommandations de la commission

La mission de la commission mise en place par la décision du Bundestag allemand du 20 mars 2014 était « d'examiner la question de savoir de quelle manière les droits du Parlement peuvent être garantis étant donné l'approfondissement de l'intégration dans le cadre d'alliances militaires et malgré la diversification des missions ». Un renforcement de l'intégration militaire accroît la dépendance mutuelle des alliés et est accompagné par des engagements politiques touchant également à la question de l'exercice pratique des droits du Parlement lors de l'engagement de forces armées allemandes. Les propositions et recommandations suivantes de la commission ont pour objectif de préserver les droits du Bundestag lors du processus d'intégration militaire tout en renforçant la capacité de l'Allemagne à s'engager dans des alliances.

Rapports relatifs aux capacités militaires multilatérales composites

La commission propose que chaque année le gouvernement fédéral présente au Bundestag allemand un rapport relatif aux capacités militaires multilatérales composites dont la disponibilité doit être assurée sur le plan politique. En outre, il serait judicieux que le gouvernement fédéral informe le Bundestag allemand le plus tôt possible lorsque de nouvelles capacités militaires multilatérales composites doivent être mises en place et ce, afin d'attirer l'attention sur la portée qui revient à une telle mesure d'intégration. L'objectif de ces rapports serait de parvenir à un état de confiance politique concernant les contributions allemandes à ces capacités militaires. L'approbation préalable du Bundestag demeurerait aussi en ce qui concerne les capacités militaires multilatérales composites une condition indispensable pour l'engagement de ces forces dans le cadre d'une opération armée et ce, en particulier afin que l'explication d'un tel engagement soit assurée auprès du grand public.

Par le terme de « capacités militaires multilatérales composites » (en anglais : « *multilateral composite military capabilities* », en allemand : « *multilaterale militärische Verbundfähigkeiten* »), la commission désigne les capacités militaires s'étant développées lors du processus d'intégration croissante dans des alliances militaires et qui, eu égard aux rapports de dépendance qu'elles entraînent, requièrent une confiance politique particulière.

La notion contenue dans l'adjectif « composite » décrit une structure fondée sur la répartition des tâches, structure dont on ne saurait ôter un élément sans porter atteinte à l'ensemble de cette structure et aux parties qui la composent. Du groupement dans son ensemble résulte alors une valeur ajoutée par rapport à la simple addition des éléments qui le composent. En même temps, le terme de capacités composites illustre le fait que les contributions nationales au groupement demeurent identifiables comme telles. Les capacités composites sont multilatérales, parce qu'elles sont fondées sur une répartition multilatérale des tâches dans le cadre de l'OTAN et de l'Union européenne. Dans cette approche, sont comprises non seulement des structures à composition et gestion multinationales, mais également des capacités nationales spécialisées. De telles capacités nationales peuvent revêtir une signification déterminante pour le fonctionnement d'une alliance et constituer ainsi un élément de la répartition des missions au sein du groupement multilatéral.

A titre d'exemple illustrant ce que sont des capacités militaires multilatérales composites, peuvent être cités le Système de détection et de commandement aéroporté (SDCA, en anglais

AWACS), le futur système aéroporté de reconnaissance au sol (*Alliance Ground Surveillance*), les unités de réaction rapide de l'Union européenne (*EU battlegroups*), ainsi que la structure de commandement intégrée de l'OTAN. Un autre exemple est la force opérationnelle interarmées à très haut niveau de préparation (*Very High Readiness Joint Task Force – VJTF*) de l'OTAN, dont la capacité d'action dépend de ce que, en cas de lancement d'une opération, les États membres apportent réellement les contributions qu'ils avaient promises. Des rapports de dépendance mutuelle peuvent être constatés également dans le cadre du regroupement de capacités nationales sous un commandement commun (*pooling*) comme le Commandement du transport aérien européen (EATC).

La commission considère que l'approfondissement de l'intégration de capacités militaires dans le cadre d'une alliance dépend, entre autres, de manière décisive de la confiance des alliés en la disponibilité certaine et sérieuse des capacités organisées dans un système de répartition des tâches, si la décision pour une mission est prise à l'échelon international avec l'accord de l'Allemagne. Afin de renforcer la conviction des alliés que l'Allemagne mérite toute confiance, il est nécessaire qu'il y ait un processus politique conduisant à une prise de conscience des acteurs politiques pour les situations de dépendance liées aux capacités militaires multilatérales composites. Les rapports proposés par la commission et relatifs aux forces militaires multilatérales composites doivent servir ce dessein.

Par la présentation annuelle de tels rapports, le gouvernement fédéral expliquerait quelles responsabilités concrètes découlent pour les capacités militaires multilatérales composites de la solidarité entre les alliés. Ces rapports devraient également fournir un aperçu d'ensemble actuel tant sur les engagements politiques auxquels l'Allemagne a consenti dans le cadre de l'intégration dans les systèmes d'alliance que sur les rapports de dépendance qui découlent de ces engagements. L'attente exprimée à travers cette proposition est qu'une telle mesure aurait deux types d'effets accroissant la confiance des autres alliés. D'une part, le gouvernement fédéral se lierait lui-même à cette concrétisation du principe de la solidarité entre alliés. D'autre part, le rapport présenté et le débat qu'il engendre seraient destinés, notamment en raison de leur régularité, à accroître la prise de conscience au sein du Bundestag pour les intérêts des autres alliés. Dans cet esprit, ces rapports serviraient à préparer et à faciliter le processus de formation de la volonté politique, lorsque le gouvernement fédéral recherche l'approbation du Bundestag pour l'engagement de telles capacités militaires.

Le rapport sur la mise en place de nouvelles capacités militaires multilatérales composites aurait pour objectif de permettre une discussion en temps utile et ciblée des questions spécifiques découlant de la mise en place des nouvelles capacités respectives.

Introduction, dans la loi relative à l'intervention du Parlement dans le cadre de la décision d'engager des forces armées à l'étranger, de dispositions relatives aux états-majors et aux quartiers généraux

Afin de rendre compte de l'importance particulière des états-majors et des quartiers généraux, la commission propose de réaliser un plus haut degré de sécurité juridique au moyen d'une introduction de dispositions explicites dans la loi relative à l'intervention du Parlement dans le cadre de la décision d'engager des forces armées à l'étranger.

Ainsi, l'emploi de soldates et de soldats de la Bundeswehr dans les états-majors et les quartiers généraux de l'OTAN, de l'Union européenne ou de toute autre organisation de sécurité collective réciproque ne dépendrait-il pas de l'approbation du Bundestag. Il en irait différemment pour les cas où des soldates ou des soldats allemands se trouveraient, en raison

de cette activité, dans une zone de conflit armé. Une telle situation expose en règle générale les soldates et les soldats à des dangers de nature militaire plus élevés. Pour cette raison, le déploiement d'unités mobiles d'un état-major permanent dans une zone à conflit armé devrait dépendre de l'approbation du Bundestag. Il en va de même lorsque les soldates ou les soldats sont amenés à employer directement les armes utilisées dans une telle zone.

Précisions relatives à la notion d'engagement

Eu égard aux questions de délimitation ayant été soulevées au cours des délibérations, la commission suggère que le législateur clarifie la notion d'engagement et précise quels sont les types d'engagement pertinents où, en règle générale, il n'est pas prévisible que les unités engagées se retrouvent mêlées à une action armée et qui n'exigent alors pas l'approbation du Bundestag. La commission estime qu'une précision s'impose notamment en ce qui concerne certains types d'engagement où les soldates et les soldats soit ne sont pas armés, soit ne portent des armes que dans le seul objectif d'autodéfense. Concrètement, il s'agit de situations où la Bundeswehr assure des services de logistique ou de soins médicaux ou qu'elle prend part à des missions de formation ou d'observation.

La commission propose ainsi que soit établie une présomption légale relative aux circonstances dans lesquelles il n'est pas à attendre que les forces engagées se trouvent amenées à prendre part à une action armée.

Recommandation relative à la teneur des mandats

La commission propose que lorsque le gouvernement fédéral rédige une demande d'approbation d'une action armée, il utilise plus largement les marges d'action existantes et ce, afin d'être en mesure de réagir avec une plus grande flexibilité aux évolutions surgissant pendant la durée du mandat. Sont notamment visés ici le nombre maximal de soldates et de soldats engagés, la désignation du théâtre des opérations, ainsi que celle des capacités des forces engagées.

Un mandat dont le contenu laisse au gouvernement fédéral des marges d'action pour la mise en œuvre opérationnelle des objectifs stratégiques d'une mission traduit la répartition des compétences entre le Parlement et le gouvernement telle que prévue par la Constitution.

En ce qui concerne les mandats autorisant un concours allemand à des missions de maintien de la paix de l'ONU, des exigences de flexibilité spécifiques peuvent survenir. La commission recommande de tenir compte des besoins des Nations Unies à ces sujets.

Procédure simplifiée

Aux yeux de la commission, la procédure simplifiée d'approbation prévue par le § 4 de la loi relative à l'intervention du Parlement dans le cadre de la décision d'engager des forces armées à l'étranger (*Parlamentsbeteiligungsgesetz* – ParlBG) constitue un instrument de procédure différencié et approprié permettant au Bundestag de donner son approbation à des engagements de faible intensité et étendue. Cette procédure permet une détermination adéquate des priorités dans le cadre du travail du Parlement, sans que la coresponsabilité du Bundestag en la matière ne soit remise en cause. Cette observation vaut en particulier en ce qui concerne la prorogation de mandats dont le contenu n'est pas modifié (§ 7, alinéa 1^{er} ParlBG).

Depuis 2006, aucune demande présentée par le gouvernement fédéral dans le cadre de la procédure simplifiée n'a reçu d'approbation. Selon la commission, l'une des raisons en est que la loi prévoit que le silence vaut approbation tacite. L'un des motifs de demander à ce que le Bundestag soit saisi réside alors dans la possibilité qui s'ensuit de pouvoir exprimer une opinion différente sur le fond.

Afin de renforcer à l'avenir l'acceptation de la procédure simplifiée, la commission préconise de se baser sur la pratique parlementaire selon laquelle un groupe parlementaire peut d'une part déclarer son accord de voir la demande traitée dans le cadre de la procédure simplifiée tout en rejetant d'autre part la demande sur le fond. En cas d'une telle déclaration, cette dernière devrait être publiée sous forme de compte-rendu dans le cadre du communiqué relatif à l'approbation donnée au terme de la procédure simplifiée. La même démarche est recommandée en ce qui concerne les déclarations de membres individuels du Bundestag et ce, indépendamment de la question de savoir si ces députés réunissent le quorum de cinq pour cent des membres du Bundestag.

Appréciation régulière dressant un bilan et évaluation interministérielle

La commission propose d'ajouter dans la disposition du § 6 ParlBG sur le devoir d'information l'obligation de présenter d'une part régulièrement des appréciations dressant un bilan et d'autre part un rapport d'évaluation au terme d'une mission. Ces deux devoirs d'information sont déjà prévus dans les motifs du projet de loi de modification de la loi relative à l'intervention du Parlement dans le cadre de la décision d'engager des forces armées à l'étranger.

L'objet de l'appréciation dressant un bilan comprise dans les motifs d'une demande de prorogation d'une mission serait d'examiner, sur la base de données-clefs structurées, l'efficacité de la mission en question. Quant au rapport d'évaluation, celui-ci devrait notamment, sur la base d'un suivi détaillé de la mission, présenter de manière différenciée dans quelle mesure les objectifs de la mission ont été atteints. Cela inclut la question de savoir quelles conclusions peuvent en être tirées pour des missions ultérieures. L'appréciation dressant un bilan et l'évaluation ne devraient pas se borner à traiter les aspects militaires d'une mission de réaction à une crise, mais également aborder des questions touchant aux domaines de compétence des autres ministères.

Classement secret défense de certaines opérations des forces spéciales

La commission propose d'une part de reprendre dans la loi relative à l'intervention du Parlement dans le cadre de la décision d'engager des forces armées à l'étranger la pratique suivie jusqu'ici en matière d'information relative à des opérations classées secrètes des forces spéciales. D'autre part, la commission des Affaires étrangères et la commission de la Défense devraient en outre être informées oralement au terme d'une mission sur les principaux objectifs et résultats de cette dernière.

Serait explicitement exclue du devoir d'informer les commissions parlementaires la divulgation de détails relatifs au déroulement d'une opération, comme par exemple le nombre de soldates et de soldats employés ou la manière concrète dont la mission a été préparée et exécutée. Ne feraient pas non plus l'objet de cette communication des informations permettant d'en déduire de quelles capacités disposent les forces spéciales, car elles risqueraient de compromettre l'exécution d'opérations futures. En outre, la proposition prévoit expressément que l'intérêt des alliés de préserver le secret de certaines informations doit être respecté. La capacité de

coopération des forces spéciales ne doit pas être compromise par l'information donnée au Bundestag.

Prise en compte des volets non-militaires de missions pluridimensionnelles de réaction à une crise

En raison du droit d'approbation préalable du Bundestag, c'est dans un premier temps la dimension militaire d'une mission internationale de réaction à une crise qui se trouve au centre de l'attention tant du Parlement que du public. Cela étant, un débat politique substantiel et responsable sur le sens et l'objectif d'une telle mission armée doit examiner cette dernière à la lumière d'un concept politique d'ensemble dans lequel elle est intégrée. Doit en particulier être pris en considération le volet civil sans lequel la résolution durable d'une crise est impossible. Font partie de ce volet civil entre autres l'aide humanitaire, les mesures destinées à mettre en place un État fonctionnel, les mesures destinées à améliorer la situation des droits de l'homme, ainsi que l'emploi de forces de police. En outre, il faut également tenir compte des aspects de la coopération civilo-militaire. À cet égard, une importance particulière revient aux modalités régissant les éléments non-militaires d'une telle mission, par exemple en ce qui concerne les capacités et l'équipement, éléments importants pour l'efficacité d'une opération militaire, laquelle doit à son tour toujours être intégrée dans un concept global.

Dès lors, la commission propose d'accorder dans le cadre des délibérations parlementaires sur un engagement des forces armées une attention plus importante aux buts et éléments civils des missions pluridimensionnelles internationales de réaction à une crise. L'extension du droit d'approbation préalable du Bundestag aux missions civiles ou de police à l'étranger n'est pas l'objectif de la délibération parlementaire ou d'une décision éventuelle qui l'accompagne sur des aspects relatifs aux volets non-militaires d'une mission. L'objet du mandat décidé sous la coresponsabilité du Parlement demeure le seul engagement de forces armées.

Débat stratégique sur un engagement renforcé dans le domaine des missions de maintien de la paix menées par les Nations Unies

Selon l'appréciation de la commission, le besoin des Nations Unies de capacités de haute qualité pour leurs missions de maintien de la paix aura tendance à croître. Si l'Allemagne veut exercer plus de responsabilités dans ce domaine, notamment en coopération avec ses partenaires européens, un certain nombre de décisions devront être prises au sujet de la question de savoir de quelle manière cet objectif devra être atteint. Sont en particulier visées les questions de savoir avec quelles capacités, avec quels partenaires, dans quelles régions et dans quelles circonstances de crise l'Allemagne veut s'engager. La commission recommande une participation adéquate du Bundestag à cette discussion stratégique.

Contacts avec les membres des parlements des États alliés

Bien que la confiance entre les alliés se gagne en première ligne par la coopération au sein de l'alliance et à l'échelon des gouvernements, une contribution complémentaire à ce processus peut être apportée au niveau des parlements. Une telle approche tient compte du fait que les gouvernements des États alliés sont eux aussi tenus également devant leurs parlements respectifs de justifier la manière dont est politiquement assurée la disponibilité de capacités multilatérales composites nouvellement créées. Dès lors, la commission préconise de recourir aux contacts avec les députés des parlements des autres pays alliés ainsi qu'avec les membres du Parlement européen, afin de renforcer la compréhension mutuelle en matière de politique et de stratégie de sécurité.

Autres recommandations

Étant donné que l'examen approfondi de la discussion politique et constitutionnelle actuelle dépasse la mission de la commission, celle-ci recommande au Bundestag de délibérer, dans le cadre d'une procédure appropriée, sur la question d'une réforme possible du cadre que la Constitution trace aux opérations à l'étranger de la Bundeswehr.

En outre, dans le domaine de la politique de sécurité et de défense commune de l'Union européenne, la commission présente des recommandations relatives à des mesures complémentaires d'organisation administrative, ainsi qu'à une information du Bundestag soucieuse des intérêts de ce dernier.