

Bundestag allemand

18^e législature

Impression 18/5000

16 juin 2015

Information

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

Rapport final de la commission

Table des matières

Résumé des propositions et recommandations de la commission	p. 5
Première partie – Mise en place et mission, composition et programme de travail de la commission	p. 11
Deuxième partie – État des faits	p. 17
1. Introduction	p. 17
2. Approfondissement de l'intégration dans le cadre d'une alliance et diversification des missions	p. 17
2.1. Raisons de l'approfondissement de l'intégration dans le cadre d'une alliance	p. 17
2.2. Concepts et types de structures fondées sur la répartition des tâches	p. 19
2.2.1. Constitution de groupes de capacités (<i>clusters</i>) fondée sur le concept de nation-cadre	p. 19
2.2.2. Capacités collectives de l'OTAN	p. 19
2.2.3. Capacités spécialisées	p. 21
2.2.4. Mutualisation de capacités	p. 21
2.2.5. Engagements, dans le cadre des forces de réaction à une crise, équivalant à la participation à des opérations	p. 22
2.2.6. Coopération multinationale à l'échelon de la structure des forces armées de l'OTAN	p. 24
2.3. Assurer la disponibilité des capacités sur le plan politique : condition de l'intégration dans le cadre d'une alliance	p. 24
2.4. La notion de « capacités militaires multilatérales composites »	p. 25
3. Approfondissement de l'intégration dans le cadre d'une alliance et droits du Parlement	p. 26
4. Disponibilité des capacités assurée sur le plan politique et intervention du Parlement	p. 28
4.1. Analyse de la pratique politique du binôme Parlement / gouvernement lors de la prise d'une décision	p. 28
4.1.1. Temps requis pour les délibérations parlementaires	p. 28
4.1.2. Confiance en le caractère faible de l'engagement allemand et non-participation de l'Allemagne à certaines missions	p. 30
4.1.3. Non-recours à la procédure simplifiée	p. 31
4.1.4. Pratique de la procédure lors des délibérations parlementaires	p. 33
4.2. Absence, dans la loi ParlBG, de dispositions spécifiques relatives aux états-majors et aux quartiers généraux	p. 33
4.3. Capacité d'action dans le cadre d'une alliance et précision de la notion d'engagement	p. 35
4.4. Pratique lors de la rédaction des demandes de mandats	p. 36
4.5. Importance de la coopération civilo-militaire	p. 38
4.6. Information structurée et continue ; évaluation interministérielle	p. 38

5. Missions de maintien de la paix menées par les Nations Unies	p. 40
5.1. Évolutions des missions de maintien de la paix menées par les Nations Unies	p. 40
5.2. Besoins des Nations Unies et attentes envers l'Allemagne	p. 41
5.2.1. Besoins des Nations Unies	p. 41
5.2.2. Coopération entre l'Union européenne et les Nations Unies	p. 42
5.3. Orientation stratégique des partenaires européens	p. 43
Troisième partie – Propositions	p. 45
6. Propositions relatives aux capacités multilatérales composites	p. 45
6.1. Rapports relatifs aux capacités multilatérales composites	p. 45
6.2. Introduction, dans la loi ParlBG, de dispositions relatives aux états-majors et aux quartiers généraux	p. 48
6.3. Contacts avec les membres des parlements des États alliés	p. 50
7. Précisions relatives à la notion d'engagement	p. 51
7.1. Modification du § 2 ParlBG	p. 52
7.2. Modification s'ensuivant du § 4, alinéa 3 ParlBG en ce qui concerne les missions d'exploration	p. 55
8. Recommandations relatives à la teneur des mandats	p. 55
8.1. Marges d'action lors de la détermination des modalités d'un mandat	p. 55
8.2. Exigences de flexibilité spécifiques lors de missions de maintien de la paix menées par les Nations Unies	p. 56
9. Débat stratégique sur un engagement renforcé dans le domaine des missions de maintien de la paix menées par les Nations Unies	p. 57
10. Prise en compte des volets non-militaires de missions pluridimensionnelles de réaction à une crise	p. 58
11. Procédure simplifiée	p. 59
11.1. Modalités de la procédure	p. 59
11.1.1. De la distinction entre procédure et approbation sur le fond d'une affaire	p. 59
11.1.2. Quorum pour demander une saisine du Bundestag	p. 60
11.2. Champ d'application de la procédure simplifiée	p. 60
12. Information du Bundestag	p. 61
12.1. Appréciations dressant un bilan et évaluation interministérielle	p. 61
12.2. Information portant sur certaines opérations des forces spéciales classées secret défense	p. 62
13. Processus de réflexion sur le fondement constitutionnel des engagements des forces armées	p. 64

14. Recommandations relatives à des mesures complémentaires d'organisation administrative	p. 65
15. Information du Bundestag dans le domaine de la politique de sécurité et de défense commune de l'Union européenne	p. 65
Quatrième partie – Synthèse relative au texte de la loi ParlBG	p. 67
Table des annexes	p. 74
Liste des abréviations	p. 77

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 groupements tactiques 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 fiable 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 étaient déjà prévus dans les motifs du projet de 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, la commission présente des recommandations relatives à des mesures complémentaires d'organisation administrative, ainsi que, dans le domaine de la politique de sécurité et de défense commune de l'Union européenne, des recommandations relatives à une information du Bundestag soucieuse des intérêts de ce dernier.

Première Partie – Mise en place et mission, composition et programme de travail de la commission

Mise en place et mission de la commission

En sa séance du 20 mars 2014¹, le Bundestag allemand a adopté la demande des groupes parlementaires CDU/CSU et SPD du 11 mars 2014² et instauré une « commission de contrôle et de garantie des droits du Parlement lors de l'envoi de la Bundeswehr dans des missions à l'étranger »³.

La mission de la commission était la suivante :

« Le Bundestag allemand charge la commission 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. L'objet de la commission est de vérifier sur le plan tant juridique que politique si cette situation exige une adaptation des dispositions de la loi relative à l'intervention du Parlement dans le cadre de la décision d'engager des forces armées à l'étranger. En se basant sur ses conclusions, la commission doit formuler des options, si possible par voie consensuelle, lesquelles pourront le cas échéant faire l'objet d'une procédure formelle d'élaboration d'une loi.

Le travail de la commission devrait se concentrer sur les aspects suivants :

- *L'étude des différentes formes – présentes et à prévoir – d'intégration militaire au sein de l'OTAN et de l'Union européenne, ainsi que l'identification de tensions possibles qui en découlent en ce qui concerne l'état actuel des modalités d'intervention du Parlement en Allemagne ;*
- *L'étude des possibilités, tant du point de vue des procédures que du droit constitutionnel, d'assurer aussi tôt que possible l'intervention du Parlement tout en ayant recours à toute la panoplie d'instruments juridiques disponibles ;*
- *L'étude des possibilités de prévoir plusieurs degrés à l'intervention du Parlement, selon la nature des opérations concernées et en tenant pleinement compte de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale ;*
- *Formulation d'options, si possible de manière consensuelle, lesquelles prennent pour fondement les conclusions de ces études. »*

La commission s'est constituée le 10 avril 2014.

Composition de la commission

Selon la décision la mettant en place, la commission devait être composée de 16 personnes, dont sept du groupe parlementaire CDU/CSU, cinq du groupe SPD, ainsi que deux pour le groupe LA GAUCHE et deux pour le groupe ALLIANCE 90/LES VERTS.

¹ Compte-rendu de la session plénière 18/23 du 20 mars 2014, pages 1854 à 1863.

² Impression du Bundestag 18/766.

³ Cette demande trouvait son fondement dans une stipulation de l'accord de coalition, cf. « *Pour l'avenir de l'Allemagne, accord de coalition entre la CDU, la CSU et le SPD, 18^e législature* », 14 décembre 2013, p. 123 et suivante. Les demandes alternatives des groupes parlementaires LA GAUCHE (impression du Bundestag 18/839 nouveau) et ALLIANCE 90/LES VERTS (impression du Bundestag 18/775) ont été rejetées.

Les groupes parlementaires LA GAUCHE et ALLIANCE 90/LES VERTS ont renoncé à nommer des membres de la commission, réduisant ainsi dans les faits le nombre de membres aux douze personnes suivantes :

Nommés par le groupe parlementaire CDU/CSU :

M. Volker Rühle	Ancien ministre fédéral de la Défense
M. Andreas Schockenhoff*)	Membre du Bundestag allemand
M. Roderich Kiesewetter**)	Membre du Bundestag allemand
M. Hans-Peter Uhl	Membre du Bundestag allemand
M. le Professeur James W. Davis	Professeur de relations internationales et directeur de l'Institut de science politique, Université de Saint-Gall, Suisse
M. le Professeur Georg Nolte	Professeur de droit public et de droit international public à la Faculté de droit de l'Université Humboldt, Berlin
M. le Professeur Matthias Herdegen	Directeur de l'Institut de droit public et de droit international public de l'Université Friedrich-Wilhelm, Bonn
Général de corps d'armée (à la retraite) Rainer Glatz	Ancien chef de l'état-major d'opérations de la Bundeswehr

Nommés par le groupe parlementaire SPD :

M. Walter Kolbow	Ancien secrétaire d'État parlementaire du ministère fédéral de la Défense
M. Niels Annen	Membre du Bundestag allemand
M. Rainer Arnold	Membre du Bundestag allemand
Général (à la retraite) Wolfgang Schneiderhan	Ancien chef de l'état-major de la Bundeswehr
M. le Professeur Wolfgang Zeh	Ancien Secrétaire général du Bundestag allemand, Professeur associé à l'Université allemande des Sciences administratives, Spire

*) décédé le 13 décembre 2014

**) Par courrier du 27 janvier 2015 du secrétaire du groupe parlementaire CDU/CSU au Bundestag allemand, le député M. Roderich Kiesewetter a été nommé membre de la commission à titre de remplaçant.

Lors de la séance constitutive, ont été élus président et vice-président de la commission M. Volker Rühle, ancien ministre fédéral de la Défense, et M. Walter Kolbe, ancien secrétaire d'État parlementaire du ministère fédéral de la Défense.

Afin de soutenir la commission sur le plan de l'organisation et ainsi que de celui des questions de fond, un secrétariat a été mis à sa disposition. Ce secrétariat était composé de : M. Günther, chef de bureau, M. Arndt, administrateur, Mme Fülbier, administratrice-adjointe, Mme Hahn, secrétaire administrative, Mme Kalteis (jusqu'au 31 mars 2015) et Mme Eslamizad (à partir du 1^{er} avril 2015)

En plus des membres, le groupe parlementaire CDU/CSU a nommé M. Hans-Joachim Falenski et le groupe parlementaire SPD M. Dirk Sawitzky comme collaborateurs des groupes parlementaires avec droit de parole mais sans droit de voter et chargés d'accompagner le travail de la commission. En outre, les autorités suivantes disposaient également chacune d'un représentant, avec droit de parole mais sans droit de voter, lors des réunions de la commission :

Présidence de la République fédérale
Chancellerie fédérale
Ministère des Affaires étrangères
Ministère fédéral de la Défense
Ministère fédéral de l'Intérieur
Ministère fédéral de la Justice et de la Protection des consommateurs

Donnant suite à une recommandation de la commission, le président a proposé, par courrier du 24 avril 2014, aux groupes parlementaires LA GAUCHE et ALLIANCE 90/LES VERTS de désigner chacun un collaborateur en tant qu'observateur afin que ces groupes soient informés du travail de la commission. Les deux groupes ont rejetés cette proposition. Indépendamment de cette offre, le président et le vice-président ont tenu des rencontres avec le comité directeur des groupes parlementaires ALLIANCE 90/LES VERTS (17 décembre 2014) et LA GAUCHE (26 janvier 2015), ainsi qu'avec le groupe parlementaire LA GAUCHE (27 janvier 2015), afin de procéder à un échange relatif au travail de la commission.

En outre, le président et le vice-président ont informé des travaux de la commission respectivement le ministre fédéral des Affaires étrangères, M. Frank-Walter Steinmeier (membre du Bundestag), la ministre de la Défense, Mme Dr. Ursula von der Leyen (membre du Bundestag), des représentants de la direction des groupes parlementaires CDU/CSU et SPD, le président de la commission des affaires étrangères, M. Norbert Röttgen (membre du Bundestag), le président de la commission de la défense, M. Hans-Peter Bartels (membre du Bundestag), ainsi que les porte-parole de ces deux commissions. Le 23 avril 2015 a eu lieu l'information du Président fédéral, M. Joachim Gauck (*cf. l'annexe n° 26*).

Programme de travail

La commission a tenu un total de 14 réunions (*cf. l'annexe n° 4*) dont :

- une audition publique,
- deux auditions non-publiques et sept délibérations non-publiques,
- quatre séances extérieures.

Auditions

- 4 juin 2014 Rapport du gouvernement fédéral relatif à l'état actuel de l'intégration militaire des forces armées européennes ainsi qu'aux projets futurs de capacités et d'unités transnationales européennes
- Ont été entendus :
- M. Helge Braun*, ministre d'État (Chancellerie fédérale) ;
- M. Markus Ederer*, secrétaire d'État (ministère des Affaires étrangères) ;
- Général Volker Wierer*, Chef de l'état-major de la Bundeswehr (ministère fédéral de la Défense) ;
- M. Christian Lange*, secrétaire d'État parlementaire (ministère fédéral de la Justice et de la Protection des consommateurs) ;
- 26 juin 2014 Audition relative aux aspects politiques et diplomatiques, stratégiques, opérationnels et structurels eu égard à l'intégration militaire future dans le cadre de l'OTAN et de l'Union européenne, ainsi qu'aux effets de cette intégration sur la pratique allemande en matière de mandats autorisant une action armée.
- Ont été entendus :
- Général Werner Freers* (chef de l'état-major, Grand Quartier général des puissances alliées en Europe [SHAPE], Mons, Belgique) ;
- M. Martin Erdmann*, ambassadeur (représentant permanent de la République fédérale d'Allemagne auprès de l'OTAN, Bruxelles) ;
- Amiral de flottille Jürgen Ehle* (président du groupe de travail du Comité militaire de l'Union européenne) ;
- Général de corps d'armée Heinrich Brauß* (secrétaire général adjoint pour la politique de défense, la stratégie et la planification des forces armées de l'état-major international de l'OTAN, Bruxelles) ;
- Général (à la retraite) James L. Jones* (ancien chef de l'état-major et Conseiller à la sécurité nationale des États-Unis d'Amérique, Washington D.C.) ;
- M. Jean-Claude Mallet* (conseiller spécial du ministre français de la Défense, Paris) ;
- M. Joep Wijnands* (chef de la direction politique de sécurité du ministère néerlandais des Affaires étrangères, La Haye) ;

11 septembre 2014 Audition publique relative à l'état actuel de l'intégration militaire à l'échelon de l'OTAN et de l'Union européenne ainsi qu'à l'état des évolutions prévisibles en ce domaine et à leurs effets sur la loi allemande relative à l'intervention du Parlement dans le cadre de la décision d'engager des forces armées à l'étranger.

Ont été entendus :

M. Dominique David (Institut français de relations internationales (IFRI), Paris) ;

M. Markus Kaim (Fondation Science et Politique, Institut allemand pour les affaires internationales et de sécurité [SWP], Berlin) ;

M. Winfried Nachtwei (ancien membre du Bundestag allemand) ;

M. le Professeur Johannes Varwick (Université Martin-Luther, Halle-Wittenberg) ;

M. le Professeur Wolfgang Wagner (Université libre d'Amsterdam) ;

Séances extérieures

8/9 juillet 2014 Entretiens au Commandement du transport aérien européen EATC à Eindhoven (Pays-Bas), au quartier général de l'OTAN à Brunssum (Pays-Bas), ainsi qu'à l'unité SDCA de l'OTAN à Geilenkirchen (Allemagne)

12 novembre 2014 Entretiens à l'état-major d'opérations de la Bundeswehr à Geltow (Potsdam) relatifs aux modalités de mandats autorisant une action armée et du nombre maximum de forces engagées dans le cadre d'un tel mandat

11 décembre 2014 Entretiens avec le Général en chef et le chef de l'état-major du corps multinational Nord-Est relatifs au mandat ainsi qu'aux missions actuelles du corps basé à Szczecin (Pologne)

21/22 janvier 2015 Entretiens avec des ambassadeurs et des représentants militaires de l'OTAN et de l'Union européenne relatifs à l'état actuel de l'intégration militaire ainsi qu'aux évolutions ultérieures prévisibles dans le cadre de la politique de sécurité et de défense à l'échelon de l'OTAN et de l'Union européenne
(cf. les annexes n^{os} 22 et 23)

Groupes de travail

Afin de préparer l'élaboration des propositions de la commission, des groupes de travail ont été mis en place et ont tenu des réunions préparatoires. Faisaient partie de ces groupes les membres suivants de la commission :

Groupe de travail « cadre constitutionnel, définition des engagements militaires, états-majors » :

Ancien secrétaire d'État parlementaire M. Walter Kolbow, M. le Professeur James W. Davis, M. le Professeur Matthias Herdegen, M. le Professeur Georg Nolte, M. Hans-Peter Uhl (membre du Bundestag allemand), M. le Professeur Wolfgang Zeh, général de corps d'armée (à la retraite) Rainer Glatz, général (à la retraite) Wolfgang Schneiderhan.

Groupe de travail « Unité des forces spéciales KSK » :

Général de corps d'armée (à la retraite) Rainer Glatz, général (à la retraite) Wolfgang Schneiderhan

Voyage d'une délégation

Du 27 au 31 octobre 2014 a eu lieu le voyage d'une délégation au siège des Nations Unies à New York. L'objectif de ce voyage était de gagner des informations relatives aux procédures politiques pour adopter des mandats autorisant des missions de maintien de la paix de l'ONU, ainsi qu'aux évolutions ultérieures prévisibles dans ce domaine et les attentes pesant alors sur l'Allemagne.

Information du public

Outre l'audition publique qu'elle a organisée, la commission a communiqué des informations sur son travail lors d'entretiens avec la presse tenus suite aux réunions de la commission du 4 et du 26 juin 2014. De plus, des membres de la presse et des médias ont été invités à assister aux séances extérieures à Eindhoven, Brunssum et Geilenkirchen.

Deuxième partie – État des faits

1. Introduction

Avec le concept de nation-cadre présenté par l'Allemagne, la discussion relative à l'approfondissement de l'intégration dans le cadre de l'OTAN et de l'Union européenne a attiré une attention particulière. Liée à ce sujet est la question de savoir de quelle manière le droit d'approbation préalable du Parlement en matière d'engagement de forces armées allemandes peut être préservé sous ces conditions.

Dans les développements qui suivent seront dans un premier temps présentées les raisons et les tendances observées de l'approfondissement de l'intégration dans le cadre des alliances militaires. Ensuite seront abordées les raisons pour lesquelles la création de structures fondées sur la répartition des tâches suppose la confiance mutuelle des alliés en la disponibilité politiquement assurée de ces capacités fondées sur la répartition des tâches. Les rapports entre l'intégration dans une alliance, la garantie politique de la disponibilité des capacités concernées et le droit d'intervention du Parlement seront ensuite examinés en deux étapes. La première comportera une analyse des effets de l'intégration dans le cadre des alliances militaires sur les droits du Parlement (chapitre 3). La seconde procèdera à une analyse, d'une part, des expériences faites à ce jour avec la participation du Parlement et, d'autre part, des tensions possibles susceptibles de découler de l'approfondissement de l'intégration dans le cadre d'une alliance (chapitre 4).

L'approfondissement d'une telle intégration dans le cadre d'une alliance ne produit d'effets pas seulement dans le cadre de l'OTAN et de l'Union européenne, mais également dans celui des Nations Unies, notamment en ce qui concerne la capacité des États européens d'apporter leur concours aux missions de maintien de la paix et de s'adapter aux nouvelles exigences des Nations Unies. Le chapitre 5 sera consacré à l'étude de ce contexte.

2. Approfondissement de l'intégration dans le cadre d'une alliance et diversification des missions

2.1. Raisons de l'approfondissement de l'intégration dans le cadre d'une alliance

L'intégration de la Bundeswehr dans l'OTAN constitue depuis la création de la Bundeswehr l'une des raisons d'être de la politique allemande de sécurité. L'intégration étroite, dès le départ, dans les structures de commandement de l'OTAN en constitue une manifestation, et non des moindres⁴. Le fondement de cette intégration dans l'OTAN est la volonté politique de tous les gouvernements fédéraux et des groupes parlementaires au Bundestag qui les soutiennent de considérer comme devoir permanent la possibilité ouverte à l'Allemagne par l'article 24 de la Loi fondamentale [*Grundgesetz* – GG] d'adhérer à des systèmes de sécurité mutuelle collective, devoir dont la réalisation doit s'adapter aux évolutions du cadre dans lequel il s'exerce.

À cette intégration dans le cadre de l'OTAN s'ajoute, depuis le traité de Maastricht, l'intégration dans l'Union européenne et sa politique de sécurité et de défense commune, intégration trouvant son fondement dans l'objectif constitutionnel formulé à l'article 23 de la Loi fondamentale.

⁴ Secrétaire d'État M. Ederer, annexe n° 6, p. 6.

Il découle alors de cette ouverture de l'Allemagne à l'intégration que les possibilités offertes par l'approfondissement de l'intégration dans des alliances continuent à être utilisées.

En outre, l'Allemagne dépend de manière particulière de la capacité d'action des systèmes de sécurité collective, étant donné que, hormis pour des missions d'évacuation, l'Allemagne n'a traditionnellement recours à des moyens militaires que dans le cadre de tels systèmes.

L'une des raisons importantes pour l'approfondissement de l'intégration au sein d'alliances est le conflit qui existe entre d'une part les défis croissants auxquels la politique de sécurité doit faire face et d'autre part les moyens financiers limités.

Les conditions générales dans lesquelles s'exerce la politique de sécurité laissent apercevoir une multitude de scénarios de crise conduisant à ce que l'accent doive être mis sur les missions de défense collective ainsi que sur les interventions en cas de crise, ce qui inclut la prévention de crises et la gestion de la situation d'après-crise. Ces objectifs exigent que soit disponible toute une panoplie de capacités modernes, lesquelles exigent à leur tour des moyens financiers considérables⁵. En outre, il existe au sein de l'Alliance atlantique une tendance à une évolution de la répartition des charges, étant donné que les États-Unis ont exprimé leur attente à ce que les États européens membres de l'OTAN assurent dans une mesure plus large la sécurité en Europe.

Sur le plan du financement, il est peu probable que les crédits budgétaires nationaux que les États européens consacrent à la défense augmentent d'une manière telle qu'une modernisation des forces armées serait financièrement possible sans que les effets de synergie découlant de l'intégration dans le cadre d'une alliance ne soient mis à profit. Au contraire, il sera nécessaire de réduire les capacités existant plusieurs fois, une telle réduction s'imposant notamment afin d'éviter que certaines capacités ne manquent en cas de planification non coordonnée. En particulier le développement de capacités technologiquement complexes, telle la capacité alliée de surveillance terrestre (*Alliance Ground Surveillance* – AGS), n'est, eu égard à cette situation, réalisable qu'au moyen d'un effort commun. Une planification de la défense et une acquisition du matériel nécessaires communes sont en outre opportunes pour améliorer l'interopérabilité des forces armées.

L'alternative à l'approfondissement de l'intégration dans le cadre des alliances serait un processus de renationalisation des forces armées. Toutefois, il serait, d'une part, impossible de financer une telle démarche et, d'autre part, cette dernière n'est pas sérieusement exigée sur le plan politique.

Finalement, il convient de souligner que l'approfondissement de l'intégration dans une alliance joue un rôle dans le maintien de la paix. L'intégration économique et politique en Europe a déjà contribué de manière déterminante à l'évolution paisible de l'Europe après la Seconde Guerre mondiale. L'approfondissement de l'intégration militaire complète cette évolution, étant donné que des États dont les forces armées sont organisées dans des structures basées sur la répartition des tâches ne sont militairement pas en mesure de se faire la guerre.

⁵ Secrétaire d'État M. Ederer, annexe n° 6, p. 3 et suivantes ; général Wieker, annexe n° 8, p. 3.

2.2. Concepts et types de structures fondées sur la répartition des tâches

2.2.1. Constitution de groupes de capacités (*clusters*) fondée sur le concept de nation-cadre

En 2013, l'Allemagne a présenté le concept dit de nation-cadre (*Framework Nations Concept*), selon lequel des forces armées plus petites apportent leurs capacités spécifiques à la coopération avec une nation-cadre.

L'objectif de cette coopération consiste à créer des blocs de capacités militaires cohérents (*clusters*). La coopération englobe la planification, la formation des soldats et des soldates concernés et finalement l'engagement du *cluster*. La nation-cadre fournit le cadre organisationnel de la coopération ainsi que des capacités-clés essentielles (dites *enablers*), indispensables pour l'exécution d'une opération militaire. Font en particulier partie de ces capacités les missions de commandement et de liaison, de renseignement, de transport stratégique et de logistique, ainsi que le soutien médical de haut niveau. L'avantage de cette coopération pour la nation-cadre réside notamment dans le fait que, par les contributions des alliés, la capacité de durer du *cluster* se trouve renforcée. Les contributions nationales ne peuvent plus être retirées des *clusters* ainsi formés sans que la capacité opérationnelle de l'unité dans son ensemble ne soit remise en cause. Cette observation vaut en particulier en ce qui concerne la nation-cadre⁶.

Le concept de nation-cadre propose ainsi une structure d'organisation pour une planification européenne de la défense plus coordonnée et plus détaillée⁷. En outre, sur le fondement d'une planification commune, l'interopérabilité des forces armées en Europe pourra être poussée plus loin⁸.

L'intégration de la brigade aéroportée néerlandaise dans la Division des forces rapides [*Division Schnelle Kräfte* – DSK] de l'armée allemande mise en œuvre en 2014 suit la même logique⁹.

2.2.2. Capacités collectives de l'OTAN

Les états-majors et les quartiers généraux de la structure de commandement de l'OTAN constituent ensemble avec les autorités multinationales de la structure des forces armées de l'OTAN l'épine dorsale des opérations menées dans le cadre de l'OTAN.

Au sommet de la structure de commandement militaire de l'OTAN se trouve le Commandement allié Opérations [ACO] formé du Grand Quartier général des puissances alliées en Europe (SHAPE) sous le commandement du Commandant suprême des forces alliées en Europe (SACEUR). Lui sont subordonnés au niveau opérationnel les deux commandements de forces interarmées (JFC) à Brunssum et Naples. À l'échelon inférieur se

⁶ Général de corps d'armée Brauß, annexe n° 10, p. 3 et suivante.

⁷ A ce sujet, cf. également *Claudia Major et Christian Mölling, Das Rahmennationenkonzept, in Revue SWP-Aktuell n° 67/2014.*

⁸ Au sujet de cette mission, cf. Général de corps d'armée Brauß, annexe n° 10, p. 2.

⁹ Cf. l'information du Parlement néerlandais par le ministère de la Défense laquelle peut être consultée en ligne sous <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/05/28/kamerbrief-over-integratie-luchtmobiele-brigade.html> (2 mai 2015).

situent d'autres états-majors et quartiers généraux opérationnels ou tactiques à composition multinationale¹⁰.

Au sein de la structure de commandement de l'OTAN, l'Allemagne pourvoit environ 15 % des postes. Cette part correspond à la contribution financière générale apportée par l'Allemagne à l'OTAN¹¹. Un retrait d'un tel nombre de soldates et de soldats ne pourrait être compensé adéquatement à court terme. Mais même lorsque seul un nombre plus petit du personnel vient à manquer, une telle situation peut sensiblement perturber le fonctionnement d'équipes et de mécanismes bien rodés et conduire à des pertes de qualité notables.

À l'échelon de la structure des forces armées de l'OTAN, laquelle soutient la structure de commandement dans l'exercice de ses compétences, des rapports de dépendance significatifs peuvent également être relevés. Ainsi, les états-majors multinationaux de corps sont-ils intégrés dans le plan de rotation pluriannuel, afin d'être, après une période de formation et de certification, disponibles pendant une certaine durée¹².

La structure de commandement de l'OTAN est en outre complétée par des capacités communes de reconnaissance et de surveillance.

Déjà depuis la fin des années 1970, l'OTAN dispose du Système de détection et de commandement aéroporté (SDCA, en anglais AWACS) pour surveiller l'espace aérien, ainsi que pour surveiller et diriger des forces aériennes. Le SDCA est composé de deux unités, une unité multinationale dirigée par l'OTAN (« *NATO owned and operated* ») ayant sa base à Geilenkirchen (Allemagne) ainsi qu'une unité britannique basée à Waddington (Grande-Bretagne)¹³.

Au sein de l'unité multinationale du SDCA, l'Allemagne pourvoit environ un tiers des postes. Un remplacement à court terme de ces capacités par d'autres alliés ne serait pas réalisable, en particulier en ce qui concerne les équipages des avions qui demandent un personnel hautement spécialisé. Si les équipages allemands étaient retirés de ces avions, la capacité opérationnelle de l'unité SDCA ne serait certes pas immédiatement compromise, mais la capacité de durer de l'unité se trouverait sensiblement réduite en un court espace de temps, ce qui signifie que l'exécution d'une opération à moyen terme serait de fait difficilement réalisable sans le concours allemand.

À l'avenir, des rapports de dépendance comparables résulteront de la future capacité alliée de surveillance terrestre (AGS) décidée lors du sommet de l'OTAN à Chicago en 2012. Ce système doit être stationné à Sigonella (Italie) en 2016 et placé sous le commandement du SACEUR. Un retrait de la part de l'un des grands États contributeurs (États-Unis d'Amérique, Allemagne, Italie) réduirait sensiblement la capacité de durer de ce système.

Sans les capacités du SDCA et de l'AGS, la structure de commandement de l'OTAN ne peut en outre pas mettre en œuvre sa faculté de planifier et de diriger une mission. Les capacités de reconnaissance et de surveillance communes de l'Alliance jouent donc un rôle déterminant pour le succès d'une opération¹⁴.

¹⁰ Cf. annexe n° 24, p. 2.

¹¹ Ministère fédéral de la Défense, réponses à la série de questions de la commission, annexe n° 9, p. 8.

¹² Général Freers, annexe n° 13, p. 6.

¹³ L'unité à Geilenkirchen est composée de 17 avions de guet aérien, celle à Waddington de sept.

¹⁴ Cf. *Ekkehard Brose, Parlamentsarmee und Bündnisfähigkeit*, étude de la SWP S 18/2013, p. 10.

2.2.3. Capacités spécialisées

Un exemple important illustrant ce qu'est une structure fondée sur la répartition des tâches sous forme d'une spécialisation nationale est le système anti-missile *Patriot* dont ne disposent que peu de membres de l'Alliance. Afin d'assurer la capacité d'agir à long terme en ayant recours à de telles capacités spécialisées, l'OTAN dépend de ce que les États mettent bel et bien leurs capacités à sa disposition en cas d'opération.

Comme autres exemples de capacités déterminantes pour le succès d'une mission et dont ne disposent plus que quelques membres de l'Alliance peuvent être cités les avions de patrouille maritime (*Maritime Patrol Aircraft*) ou encore la capacité d'organiser une base opérationnelle déployable complète et capable de durer. Les forces logistiques militaires font également partie des capacités de haut niveau plutôt rares¹⁵. Quant au renoncement des Pays-Bas à des chars de combat annoncé en 2011, il peut être vu comme une sorte de « spécialisation négative ».

À l'avenir, il pourrait également y avoir des capacités spécialisées acquises et entretenues de manière multinationale, par exemple dans le domaine du système anti-missile MEADS¹⁶.

Un exemple important de spécialisation multinationale sont les quartiers généraux nationaux attribués à l'Union européenne et auquel l'Union a recours lors de la planification et la direction d'une mission¹⁷. Lors du recours à un tel quartier général, les capacités de base de ce dernier sont renforcées par du personnel multinational désigné en fonction d'une clé de répartition qui a été approuvée à l'échelon politique (*EU Headquarters Manning Guide*).

Le commandement multinational opérationnel situé à Ulm (*Multinationales Kommando Operative Führung*) est un exemple illustrant un quartier général dont déjà la composition ordinaire se caractérise par une approche multinationale. Ce quartier général peut accomplir diverses tâches lors de la direction de missions de l'Union européenne, de l'OTAN et des Nations Unies. Dans le cadre de missions liées à la politique de sécurité et de défense commune, il peut servir tant comme quartier général opérationnel déployable (*Force Headquarter*) pour commander un groupement tactique de l'Union (*EU battlegroup*) que comme noyau dur d'un quartier général stratégique. Dans le cadre de la planification de défense de l'OTAN, il est prévu de transformer à partir de 2018 le Commandement multinational opérationnel en un quartier général interarmées multinational déployable.

2.2.4. Mutualisation de capacités

Le terme de mutualisation (*pooling*) renvoie à l'idée d'un regroupement de capacités nationales sous un commandement commun, l'objectif étant de déclencher des effets de synergie par le commandement et l'emploi communs de capacités. Un accord de mutualisation se caractérise par le fait que chaque nation garde pleinement la mainmise sur les capacités qu'elle a placées sous disposition mutuelle.

¹⁵ Ministère fédéral de la Défense, réponses à la série de questions de la commission, annexe n° 9, p. 6.

¹⁶ Secrétaire d'État M. Ederer, annexe n° 6, p. 7.

¹⁷ En font partie les quartiers généraux situés à Northwood (Grande-Bretagne), Potsdam (avec du personnel du Commandement multinational MN JHQ, Ulm), Mont Valérien (France), Rome (Italie) et Larissa (Grèce). L'Allemagne approuve de plus la constitution d'un quartier général stratégique de l'Union européenne à Bruxelles, afin de réaliser une capacité permanente de planification et de commandement civile et militaire, cf. impression de la commission 18(26)010, p. 12.

L'exemple le plus illustre d'une telle mutualisation de capacités est le Commandement du transport aérien européen (*European Air Transport Command – EATC*) créé en 2010 et basé à Eindhoven. L'EATC est un état-major multinational fondé par plusieurs armées de l'air européennes et comprenant à l'heure actuelle sept États membres¹⁸. La mission de l'EATC comporte trois volets : le transport aérien, le ravitaillement en vol et l'évacuation médicale. Les États membres de l'EATC ont mis environ 180 avions à la disposition de ce dernier pour qu'il puisse accomplir ces trois objectifs. Des effets de synergie dans le cadre d'une mission résultent notamment du fait d'éviter des vols à vide et d'assurer une meilleure utilisation des capacités des avions¹⁹.

Le retrait temporaire de capacités de transport de l'EATC par un allié ou le refus de les mettre à la disposition d'une mission spécifique aurait d'abord pour effet de ne plus pouvoir réaliser ces synergies dans le cadre de la planification commune des opérations. Cela étant, la capacité opérationnelle des capacités de transport des alliés ne serait pas immédiatement affectée. De plus, il existe des possibilités limitées pour compenser une telle situation, lorsqu'un État ne souhaite pas apporter son soutien, par des capacités de transport, à une certaine opération, mais qu'il se charge en revanche d'assurer plus de vols dans d'autres domaines²⁰.

Un approfondissement cohérent de l'approche de mutualisation conduit toutefois à ce que, eu égard à la meilleure utilisation des capacités, il soit possible d'économiser à long terme des capacités qui ne sont plus nécessaires, notamment lorsque des capacités existantes doivent être modernisées. Dans une telle situation, des mesures de compensation comme celles mentionnées ci-dessus ne sont alors plus possibles de la même manière.

Ainsi faut-il s'attendre à ce que la dépendance des partenaires européens à l'encontre de l'Allemagne se trouve accrue dans le cadre de la mise en service de l'Airbus A400M, étant donné que l'Allemagne va fournir 40 des 93 avions de ce type. Dans cette perspective, une spécialisation est prévue et attendue à l'avenir également dans le cadre de la coopération sous forme de mutualisation. Il en ira de même en ce qui concerne la mutualisation prévue d'avions de patrouille maritime, lesquels constituent aujourd'hui déjà une capacité plutôt rare.

2.2.5. Engagements, dans le cadre des forces de réaction à une crise, équivalant à la participation à des opérations

En 2003, l'OTAN a mis en place la Force de réaction de l'OTAN (*NATO Response Force – NRF*) en tant qu'instrument de réaction rapide à une crise. La NRF se compose de forces nationales dans une composition constituée pour une année. La contribution de chaque allié est déterminée dans le cadre d'un plan de rotation à long terme fixé lors de conférences multinationales. La durée pendant laquelle les différents éléments de la NRF doivent se tenir à disposition varie entre cinq et 30 jours. L'état d'alerte le plus élevé à ce jour a été appliqué à la Force de réaction immédiate ayant un effectif d'environ 13 000 soldates et soldats.

Lors du sommet au Pays de Galles en 2014, l'OTAN a décidé la création d'une force opérationnelle interarmées à très haut niveau de préparation (*Very High Readiness Joint Task*

¹⁸ A savoir, outre l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg, la France, l'Espagne et l'Italie. L'EATC se base sur un accord technique entre le ministère fédéral de la Défense et ses homologues dans les États alliés. La reprise de ce mécanisme dans une convention internationale est en cours de préparation.

¹⁹ Des avantages supplémentaires en ce qui concerne les coûts résultent par exemple de mesures communes de formation, d'une meilleure interopérabilité et de l'utilisation d'autorisations de survol communes pour les aéronefs mutualisés.

²⁰ Tel a par exemple été le cas lors de l'opération *Unified Protector* en Libye.

Force – VJTF) qui fera partie de la NRF et devra être pleinement opérationnelle en 2017. Cette force pourra être employée tant pour la défense collective que dans le cadre de la gestion d'une crise. En février 2015, a été fixé le concept global pour le volet terrestre de la VJTF. Le commandement de la VJTF est exercé par l'Allemagne, la Grande-Bretagne, la France, l'Italie, la Pologne et l'Espagne en tant que nations-cadres. Les forces mises à la disposition de la VJTF par les nations-cadres doivent pouvoir être déployées en l'espace de quelques jours²¹. Pour que les forces en question soient opérationnelles au niveau visé, un haut degré de formation et d'exercices communs des États participants est nécessaire. Compte tenu de ces délais, un retrait de forces prévues pour la VJTF ne pourrait être compensé. La capacité d'action rapide de l'OTAN dépend donc de manière décisive du fait que les forces promises à la VJTF lors de la planification soient réellement mises à sa disposition.

Du point de vue allemand, un rôle important lors du commandement de la VJTF reviendra entre autres à l'état-major du I^{er} corps germano-néerlandais basé à Münster ainsi qu'au corps multinational Nord-Est basé à Szczecin, dont l'état d'alerte a été augmenté en 2014.

À l'échelon de l'Union européenne, l'instrument de réaction à une crise sont les groupements tactiques (*battlegroups*) dont la création avait été décidée en 2004. Ces unités sont en règle générale composées de forces ayant l'effectif d'un bataillon ainsi que d'une structure de commandement. Les groupements tactiques se caractérisent par leur composition multinationale et ils sont déployés pour des missions d'une durée de six mois chacune et dans des domaines d'action relativement limités. Le coût de l'engagement d'un groupement tactique doit pour l'essentiel être pris en charge par les États fournissant les troupes, seule une petite partie de ces coûts sera financée en commun au moyen du mécanisme ATHENA²².

Eu égard au nombre réduit des forces regroupées au sein d'un groupement tactique, au fait qu'il n'y a pas de capacités existant plusieurs fois, ainsi qu'au programme étendu d'exercices multinationaux et prévoyant une certification, il n'est guère possible de compenser autrement les contributions annoncées.

À ce jour, les groupements tactiques n'ont pas encore été engagés. Les raisons expliquant cette situation tiennent entre autres au domaine d'action assez limité et ne correspondant pas toujours aux exigences pratiques, ainsi qu'à la question du financement. Le concours du Parlement, nécessaire pour que les éléments allemands d'un groupement tactique puissent être engagés, n'est pas considéré comme un obstacle²³. Une procédure d'examen a actuellement lieu à l'échelon de l'Union européenne dont le but est d'augmenter la capacité opérationnelle des groupements tactiques²⁴. Une phase de préparation au niveau politique a été organisée en 2013 dans le cadre du groupement tactique constitué par la Grande-Bretagne, la Suède, les Pays-Bas, la Lettonie et la Lituanie, afin de se concerter au sujet de possibles scénarios d'engagement de ces groupements²⁵.

²¹ À ce sujet, cf. la réponse du gouvernement fédéral à une petite question du groupe parlementaire Alliance 90/Les Verts, impression du Bundestag 18/4128.

²² Décision 2015/528/PESC du Conseil du 27 mars 2015 créant un mécanisme de gestion du financement des coûts communs des opérations de l'Union européenne ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense (Athena), et abrogeant la décision 2011/871/PESC, JO de l'Union européenne L 84/39.

²³ Ministère fédéral de la Défense, réponses à la série de questions de la commission, annexe n° 9, p. 15 ; amiral de flottille Ehle, annexe n° 11, p. 6 et suivante.

²⁴ Amiral de flottille Ehle, annexe n° 11, p. 5.

²⁵ Cf. *Margriet Drent et al., Defence Cooperation in Clusters*, Rapport *Clingendael*, octobre 2014, p. 12 et suivante.

2.2.6. Coopération multinationale à l'échelon de la structure des forces armées de l'OTAN

À l'échelon de la structure des forces armées de l'OTAN existe toute une série de quartiers généraux et d'unités qui ont été créés sur la base de conventions bi- ou multinationales et certifiés par l'OTAN. Font partie de ces unités le corps européen à Strasbourg, le 1^{er} corps germano-néerlandais à Münster, le corps multinational Nord-Est basé à Szczecin, ainsi que la brigade franco-allemande dont l'état-major se trouve à Müllheim et qui est intégrée depuis 1993 dans le corps européen.

Étant donné que l'intégration de ces unités a lieu à l'échelon au-dessus de celui des bataillons, la mainmise d'un État sur ses propres contingents militaires se trouve facilitée. Toutefois, des rapports de dépendance existent en ce qui concerne les états-majors des corps d'armée.

En pratique, la brigade franco-allemande n'a jusqu'à présent été engagée que dans un faible nombre d'opérations communes. Concernant celles-ci, il convient de citer les engagements dans le cadre de la Force de stabilisation *SFOR* (1996/97, 2000 et 2002/2003) et de la Force internationale d'assistance à la sécurité (*FIAS*) (2004/2005). Depuis avril 2014, certains éléments de la brigade ont été engagés dans le cadre de la mission de formation de l'Union européenne au Mali (*EUTM Mali*)²⁶.

Des perspectives pour un approfondissement de l'intégration apparaissent à l'égard des unités multinationales notamment en ce qui concerne la concertation renforcée relative aux cycles nationaux de planification. Concernant la brigade franco-allemande, ces cycles doivent être synchronisés à partir de cette année. En outre, il y a encore un potentiel de développement en ce qui concerne la compatibilité entre eux des mandats nationaux autorisant une opération ainsi que les règles d'engagement²⁷.

2.3. Assurer la disponibilité des capacités sur le plan politique : condition de l'intégration dans le cadre d'une alliance

La décision, dans le cadre de l'approfondissement de l'intégration dans des alliances, de réduire certaines capacités des armées nationales, afin de s'en remettre à l'avenir à des capacités communes, renforce significativement l'interdépendance des alliés. Cette observation vaut en ce qui concerne tant les États qui renoncent totalement à une certaine capacité que les États qui apportent ces capacités en tant que contribution à un regroupement de capacités, mais ne peuvent les utiliser sans les contributions des autres alliés. Une telle démarche présuppose la volonté de tirer profit des effets de synergie découlant de l'action commune et non d'essayer d'optimiser dans le cadre des conditions actuelles les capacités d'action nationales existantes. Cette volonté ne peut toutefois être affirmée que si les alliés peuvent être sûrs que les capacités communes ne seront pas, en cas d'opération, subitement réduites, voire bloquées, par le retrait de forces par un ou plusieurs États. À cet égard, il faut notamment souligner qu'un blocage des contributions des petits pays entraînerait pour ces derniers la réduction non seulement de leur capacité d'action militaire, mais également de leur poids politique²⁸.

²⁶ Ministère fédéral de la Défense, réponses à la série de questions de la commission, annexe n° 9, p. 14 et suivante.

²⁷ Pour l'exemple de la brigade franco-allemande, général Wieker, annexe n° 8, page 10 et suivante.

²⁸ Général de corps d'armée Brauß, annexe n° 10, p. 4.

L'appréciation des alliés relative au caractère fiable, en matière de politique de sécurité, des partenaires potentiels dans le cadre d'une coopération a ainsi une influence non seulement sur la volonté de principe d'adhérer à une alliance, mais également, de manière déterminante, sur le choix des partenaires avec lesquels la coopération en matière de développement de capacités composites sera concrètement recherchée²⁹.

C'est ainsi que le représentant permanent de l'Allemagne auprès de l'OTAN, M. l'ambassadeur Erdmann, a souligné que « *l'intégration de forces armées et la disponibilité assurée de capacités [constituaient ...] ainsi les deux faces d'une même pièce* »³⁰. Les experts entendus par la commission ont en outre indiqué que la confiance en la disponibilité de capacités organisées dans un système basé sur la répartition des tâches se gagne en particulier à travers une attitude fiable et ferme dans la pratique³¹. Toutefois, à la connaissance de la commission, aucun État membre de l'OTAN ou de l'Union européenne n'est actuellement disposé à étayer cette attente politique au moyen d'un engagement sur le plan du droit international et limitant ainsi également juridiquement sa propre souveraineté. Pour cette raison, l'expérience faite avec les capacités déjà existantes et communes à une alliance constitue un facteur déterminant pour l'évolution future.

Les réserves fondées sur la souveraineté nationale et remettant en cause le caractère fiable de la disponibilité des capacités peuvent se présenter sous diverses formes et ne sont pas limitées à l'exigence d'un concours du Parlement lors de la décision de lancer une opération. Il peut également être porté atteinte au caractère assuré de la disponibilité d'une capacité par exemple par des restrictions nationales (appelées « *caveats* », avertissements) ayant un impact sur les possibilités pratiques d'employer une capacité dans le cadre de certains scénarios d'engagement.

Outre les répercussions sur la propre capacité souveraine d'action, l'approfondissement de l'intégration dans le cadre d'une alliance modifie le cadre effectif dans lequel sont prises les décisions relatives à l'engagement des propres forces armées. La condition pour assurer le caractère fiable de la disponibilité des capacités est alors que les alliés ne prennent la décision – qui demeure, du point de vue formel, une décision nationale – portant sur l'engagement des capacités non pas uniquement sur la base de considérations nationales mais soient prêts à adopter également une approche européenne. Cela aussi présuppose l'acceptation d'une interprétation de la souveraineté jugeant les avantages découlant d'une action commune supérieurs aux inconvénients résultant de l'abandon de prétendues marges d'action nationales.

L'un des éléments de la confiance des alliés en la disponibilité assurée d'une capacité organisée selon un système de répartition des tâches résulte alors de la conviction que les autres alliés ont la volonté d'adopter une telle approche européenne lors du processus national conduisant à une décision politique.

2.4. La notion de « capacités militaires multilatérales composites »

Les capacités militaires créées ou à créer à l'avenir dans le cadre de l'approfondissement de l'intégration dans des alliances reposent sur une répartition des tâches mise en place en se fondant sur l'attente spécifique que les alliés mettent effectivement à disposition leurs contributions respectives lorsqu'une mission a été décidée par la voie consensuelle. Cette situation conduit à une différence qualitative des rapports de dépendance existant suite à

²⁹ Général de corps d'armée Brauß, annexe n° 10, p. 4.

³⁰ M. l'ambassadeur Erdmann, annexe n° 12, p. 9.

³¹ Général Freers, annexe n° 13, p. 4 et suivantes ; général de corps d'armée Brauß, annexe n° 10, p. 6.

l'intégration dans une telle alliance par rapport au fait que les organisations internationales dépendent d'une manière générale des contributions de leurs États membres si elles veulent être en mesure d'assurer les missions qui leur ont été attribuées.

La commission propose de désigner 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, par le terme de « capacités militaires multilatérales composites » (en anglais : « *multilateral composite military capabilities* », en allemand : « *multilaterale militärische Verbundfähigkeiten* »).

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.

Peuvent être des capacités composites tant des capacités isolées constituées à partir des contributions intégrées des alliés que des structures dans le cadre desquelles diverses capacités sont regroupées en un bloc (*cluster*) et constituent alors en ce sens une capacité composite³². La répartition des tâches, élément caractéristique d'une capacité composite, peut donc être prévue soit au niveau de la capacité prise isolément, soit à l'échelon d'un groupe de capacités, voire au niveau de l'alliance dans son ensemble.

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.

3. Approfondissement de l'intégration dans le cadre d'une alliance et droits du Parlement

L'approfondissement de l'intégration dans des alliances et les rapports de dépendance de fait qui s'ensuivent ne soulèvent pas uniquement la question du caractère fiable de la disponibilité des capacités militaires multilatérales composites. Cette approche justifiée des alliés trouve sa contrepartie, du point de vue du Parlement, dans les questions de savoir dans quelle mesure les rapports de dépendance ainsi créés restreignent dans les faits la liberté de décision du Bundestag et de quelle manière les droits du Parlement peuvent être garantis dans de telles conditions.

Déjà par le passé, le droit d'approbation préalable du Bundestag a assuré la fonction de préserver les droits du Parlement à l'encontre d'évolutions conceptuelles au niveau d'une

³² La même observation vaut également par exemple en ce qui concerne le concept de nation-cadre, cf. *supra* le point 2.2.1., p. 19.

alliance et d'équilibrer l'organisation des pouvoirs³³. Eu égard à la nécessité de recueillir l'approbation aux engagements concrets des forces armées, des évolutions conceptuelles touchant au champ d'action de l'OTAN, par exemple dans le domaine de la gestion de crises, ont été encadrées. Pour réaliser leur efficacité pratique, des mesures comme un concept stratégique modifié de l'OTAN nécessitent un lien les rattachant à une décision du Parlement.

D'un point de vue formel et juridique, le droit du Bundestag de prendre part à la décision d'engager des forces armées n'est pas affecté par une intégration plus poussée de capacités dans une alliance. Concernant l'Union européenne, la Cour constitutionnelle fédérale a souligné que le droit d'approbation préalable du Bundestag lors d'une opération de la Bundeswehr à l'extérieur est soustrait à l'intégration³⁴. Toutefois, l'évolution des fondements stratégiques ou du « *programme d'intégration* »³⁵ se distingue d'un approfondissement de l'intégration au moyen de la création de capacités militaires multilatérales composites, car dans ce dernier cas, les répercussions des décisions nationales des alliés sur la capacité d'action sont nettement plus prononcées.

Au moment de prendre la décision relative à une mission armée d'une capacité militaire multilatérale composite, les questions d'une part de la capacité de s'engager dans le cadre d'une alliance et d'autre part de la solidarité entre les alliés revêtent une importance particulière. Dès lors, les options réalistes existant au moment de la prise de décision sont déjà notablement limitées. En particulier, il n'est plus possible d'équiper, en prévoyant des capacités existant plusieurs fois, une capacité composite pour une mission imminente d'une manière telle que des marges d'action nationales sont préservées dans une large mesure.

Dans ce contexte, le Bundestag doit faire face au défi de déterminer le bon moment pour une participation effective dans le cadre de l'approfondissement de l'intégration dans les alliances. Sur le plan du principe, cette question n'est pas inconnue, elle apparaît déjà dans le cadre du processus d'intégration européenne. La Cour constitutionnelle fédérale exige qu'une information adéquate du Bundestag ait lieu également lors de la planification de missions concrètes³⁶. Toutefois, notamment lors de la création de nouvelles capacités militaires multilatérales composites, il manque actuellement un devoir formel d'information. L'objectif d'une information en temps utile est en particulier de permettre la mise en œuvre de mesures d'adaptation qui, le cas échéant, sont nécessaires en raison de l'approfondissement de l'intégration au sein d'une alliance, tout en veillant à ce que cette adaptation ait le moins d'effets possibles sur le bon fonctionnement de l'alliance. S'il est possible au Bundestag d'intervenir en temps utile, il pourrait par exemple agir pour réduire le degré d'interdépendance au sein d'une capacité militaire multilatérale composite et attribuer les moyens budgétaires nécessaires.

Un défi supplémentaire se présente dans le cadre de la question de déterminer les procédures appropriées pour accompagner l'évolution des rapports de dépendance qui découlent de l'approfondissement de l'intégration au sein d'une alliance. Ces procédures devraient avoir pour objectif de gagner des connaissances durables sur ces rapports, afin que le Bundestag demeure en mesure d'exercer sa responsabilité de manière éclairée.

³³ Cf. Recueil BVerfGE 121, 135 (159 s.) – *SDCA Turquie*. À ce sujet, cf. Heiko Sauer, *Das Verfassungsrecht der kollektiven Sicherheit*, in : *Leitlinien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, 2009, p. 585 et p. 612 et suivantes.

³⁴ Cf. Recueil BVerfGE 123, 267 (361) – *Traité de Lisbonne*.

³⁵ Cf. Recueil BVerfGE 104, 151 (209 s.) – *Concept de l'OTAN*.

³⁶ Cf. Recueil BVerfGE 121, 135 (169) – *SDCA Turquie*.

4. Disponibilité des capacités assurée sur le plan politique et intervention du Parlement

4.1. Analyse de la pratique politique du binôme Parlement / gouvernement lors de la prise d'une décision

Dans un système parlementaire, le gouvernement bénéficie normalement de la confiance de la majorité des membres du Parlement. Cette donnée conduit à ce que, en règle générale, le gouvernement sera en mesure d'obtenir l'approbation d'opérations armées des forces militaires qu'il juge nécessaires.

La pratique parlementaire confirme cette affirmation. Depuis la décision que la Cour constitutionnelle fédérale a rendue en 1994, le gouvernement fédéral a déposé 138 demandes portant sur l'engagement de forces armées, et le Bundestag les a, sans exception, toutes approuvées³⁷. De nombreux mandats autorisant un tel engagement ont été adoptés à une large majorité, dépassant le nombre des seuls députés des groupes parlementaires formant la majorité gouvernementale. Ceci donne un important signal de fiabilité allant au-delà de la législature du moment.

En adoptant une approche comparative, force est de constater qu'une telle approbation durable ne va pas de soi, mais qu'elle constitue une manifestation du fait que la capacité de l'Allemagne de s'intégrer dans une alliance et la solidarité envers les alliés sont considérées comme primordiales par le Bundestag.

La comparaison fait également apparaître des exemples illustrant que le manque de participation du Parlement peut entraîner une instabilité plus forte des actions en matière de politique étrangère³⁸.

4.1.1. Temps requis pour les délibérations parlementaires

Le temps nécessaire pour l'intervention du Parlement n'affecte pas le caractère assuré de la disponibilité des capacités multilatérales composites. D'une part, la pratique suivie jusqu'à présent montre que le Bundestag peut prendre rapidement des décisions et qu'il est en même temps en mesure de tenir compte de contraintes de temps dans chaque situation concrète. D'autre part, dans des situations où une action immédiate s'impose et qu'une saisine et une décision du Bundestag ne sont exceptionnellement pas possibles, la compétence du gouvernement fédéral de prendre des décisions en cas d'urgence garantit la capacité de l'Allemagne de s'intégrer dans des alliances.

Dans la pratique parlementaire suivie depuis l'entrée en vigueur de la loi relative à l'intervention du Parlement dans le cadre de la décision d'engager des forces armées à l'étranger, la décision portant sur une demande du gouvernement fédéral a généralement été adoptée en l'espace de deux semaines de séance³⁹. Les délibérations relatives aux prorogations du mandat de la FIAS constituent une exception notable à cette règle. Cette

³⁷ Depuis l'entrée en vigueur de la loi relative à l'intervention du Parlement dans le cadre de la décision d'engager des forces armées à l'étranger le 24 mars 2005 et à ce jour (22 mai 2015), le Bundestag a approuvé 100 demandes. Quatre demandes ont été approuvées en ayant recours à la procédure simplifiée. Pour une énumération des procédures, cf. l'annexe n° 25.

³⁸ Wolfgang Wagner, compte-rendu de la séance publique du 11 septembre 2014, p. 46.

³⁹ 93 demandes sur 96 (96,9 %) au sujet desquelles le Bundestag a délibéré ont été traitées dans un délai de deux semaines de séance.

exception semble toutefois justifiée eu égard à la situation concrète, étant donné qu'il s'agissait d'une mission complexe et qu'il n'y avait pas d'urgence particulière.

La constatation qui vient d'être dressée est en outre confirmée par l'analyse de la durée de la procédure parlementaire entre la première délibération et le vote final, ainsi que par l'analyse de la durée totale de la procédure, c'est-à-dire le temps entre le moment où la demande est déposée et celui du vote portant sur cette demande⁴⁰.

D'un autre côté, il existe aussi de nombreux exemples montrant qu'en cas d'urgence, le Bundestag est également en mesure d'adopter un mandat en l'espace de seulement quelques jours. Ainsi, les délibérations ont-elles eu lieu en l'espace d'une seule semaine de séance à l'occasion de 21 des demandes introduites (21,9 %). Dans certains cas, les délibérations ont même été menées à leur terme en l'espace d'une seule séance⁴¹.

Les dispositions du règlement du Bundestag assurent à leur tour que le processus de prise de décision du Parlement soit rapide et adaptée aux exigences de la situation concrète. Ainsi, dans le cadre de la prise d'une décision portant sur une demande déclarée urgente par le gouvernement fédéral, le Bundestag peut décider à la majorité simple d'écarter les délais s'appliquant habituellement entre la présentation par la commission compétente de la recommandation de décision et la délibération finale du Parlement (application par analogie du § 81, alinéa 1^{er} du règlement du Bundestag).

Par rapport à la procédure parlementaire, la formulation de la demande d'un mandat par le gouvernement fédéral exige souvent plus de temps, notamment lors de missions plus complexes. Dans le cas de l'engagement de capacités multilatérales composites isolées, le dépôt d'une motion sera souvent possible plus rapidement, étant donné que les éléments essentiels relatifs à la contribution allemande auront déjà été concrétisés en amont et que la demande peut être élaborée en se fondant sur ces informations. Il en va de même en ce qui concerne les contributions allemandes aux forces de réaction rapide à une crise, par exemple les groupements tactiques de l'Union européenne ou la NRF.

En dernier lieu, les compétences du gouvernement fédéral en cas d'urgence garantissent que l'intervention du Parlement ne pose pas problème, en ce qui concerne les délais, pour la disponibilité assurée des capacités concernées. Dès son arrêt de principe rendu en 1994, la Cour constitutionnelle fédérale a souligné que les modalités concrètes de l'exercice du droit d'approbation préalable du Bundestag devaient tenir compte de la capacité de l'Allemagne de s'intégrer dans des alliances. La Cour a notamment déduit de cette constatation que le gouvernement fédéral disposait d'une compétence de décision en cas d'urgence. En cas de danger imminent, le gouvernement est « *habilité à décider l'engagement provisoire de forces armées, ainsi qu'à apporter son concours aux décisions correspondantes dans le cadre d'une alliance ou d'une organisation internationale et à les exécuter provisoirement et ce, sans avoir obtenu préalablement une habilitation concrète de la part du Parlement* »⁴². Dans un tel cas, le Bundestag doit être saisi sans délai de l'affaire en question.

⁴⁰ Dans le cas de 53 demandes sur les 96 sur lesquelles le Bundestag a délibéré, la procédure parlementaire a duré au plus 9 jours entre la première délibération et le vote final ; passé 23 jours, 94 demandes (97,9 %) avaient reçu une décision définitive. Dans 56 sur les 100 cas traités, pas plus de 16 jours ne se sont écoulés entre le dépôt de la demande et la décision ; au bout de 30 jours, 92 procédures avaient été menées à leur terme, cf. l'annexe n° 25, tableau n° 2.

⁴¹ Annexe n° 25, tableau n° 2.

⁴² Cf. Recueil BVerfGE 90, 286 (388) – *Missions à l'étranger de la Bundeswehr*.

Par conséquent, le § 5, alinéa 1^{er} ParlBG prévoit entre autres que les engagements en cas de péril imminent et devant intervenir sans délai ne requièrent pas d'approbation préalable de la part du Bundestag. La demande d'approbation de l'engagement doit alors être présentée sans délai une fois que l'engagement a commencé (§ 5, alinéa 3 ParlBG). Lorsque la situation exige une action immédiate, le gouvernement fédéral peut donc approuver une mission décidée par le Conseil de l'Union européenne ou le Conseil de l'Atlantique Nord sans devoir rechercher préalablement l'approbation du Bundestag. En ce qui concerne l'appréciation de l'urgence, le gouvernement fédéral dispose dans un premier temps d'une large liberté d'appréciation. Celle-ci se trouve ensuite encadrée au niveau politique par la nécessité d'obtenir l'approbation ultérieure du Bundestag. De son côté, la Cour constitutionnelle fédérale tient elle aussi compte de la question de la capacité de l'Allemagne de s'intégrer dans une alliance lorsqu'elle examine des demandes d'ordonnances provisoires. Une marge d'appréciation plus large est reconnue au gouvernement fédéral lors de la procédure d'urgence par rapport à la procédure principale sur le fond⁴³.

4.1.2. Confiance en le caractère fiable de l'engagement allemand et non-participation de l'Allemagne à certaines missions

Il a déjà été relevé que jusqu'à présent, le Bundestag n'as encore jamais refusé de donner son approbation aux demandes formulées par le gouvernement fédéral sur le fondement de la loi relative à l'intervention du Parlement dans le cadre de la décision d'engager des forces armées à l'étranger. Du point de vue de la commission, cette constatation démontre que le gouvernement fédéral est en pratique sûr d'obtenir une majorité pour un engagement dans le cadre d'une mission qu'il juge indispensable pour des raisons de politique de sécurité ou d'intégration dans une alliance. En outre, la faculté de poser la question de confiance (article 68 GG) constitue pour le gouvernement fédéral un instrument politique fort destiné à lui permettre d'obtenir une majorité même lorsque l'engagement en question fait l'objet d'un vif débat.

Malgré cela, de nombreux experts entendus ainsi que le gouvernement fédéral ont exposé que les partenaires de l'Allemagne avaient des doutes quant à l'apport fiable des contributions de cette dernière aux capacités intégrées, comme le SDCA, dans le cadre de missions décidées en commun par une alliance. Ce doute portant sur le caractère fiable de l'engagement allemand est susceptible dans ces pays d'exercer une influence sur les décisions stratégiques importantes relatives à une coopération structurée tel le développement de capacités militaires composites. La commission estime que cette perception en tant que telle doit être prise en compte lors de la planification et du suivi de l'approfondissement de l'intégration dans le cadre d'alliances et ce, indépendamment de la question de savoir si cette perception est justifiée sur le fond.

Cette perception qu'ont les partenaires de l'Allemagne semble influencée par deux cas dans lesquels des soldats allemands ont été retirés d'une mission des avions du SDCA. Dans le premier cas, l'Allemagne n'avait, dans un premier temps, pas participé à l'engagement d'avions SDCA dans le cadre de la mission FIAS en Afghanistan au début de l'année 2011. Dans le second cas, les équipages d'avions SDCA ont été retirés suite à la décision de ne pas

⁴³ Cf. *Andreas Paulus / Henrik Jacobs, Neuere Entwicklungen bei der Parlamentsbeteiligung für den Auslandseinsatz der Bundeswehr*, in *Revue Die Friedenswarte* n° 87 (2012) 2-3, p. 23 et p. 42. Un exemple concret est l'engagement des avions SDCA en Turquie préalablement à la guerre d'Irak en 2003. La Cour constitutionnelle fédérale a rejeté les demandes d'ordonnance provisoire, alors qu'une atteinte aux droits de l'auteur de la saisine paraissait vraisemblable et que, par la suite, une violation du droit a effectivement été constatée par la décision au principal.

participer à l'opération *Unified Protector* de l'OTAN en Libye en 2011. La participation ultérieure, en guise de compensation, à l'opération du SDCA en Afghanistan n'a pas pu entièrement réduire l'irritation que le comportement allemand avait causée⁴⁴. Ces doutes ont été lourds de conséquences probablement aussi pour la raison que la non-participation de l'Allemagne concernait des capacités fondées sur une répartition des tâches et que par conséquent, la question de la disponibilité de capacités multilatérales composites futures s'imposait de manière pratiquement évidente. Les cas cités ne présentent toutefois pas de rapport direct avec la question de l'intervention du Parlement ; dans les deux cas, les décisions prises l'ont été par le gouvernement fédéral. Si ce dernier ne dépose pas de demande d'approbation relative à une mission armée des forces allemandes, le Bundestag n'a pas de moyen de s'autosaisir ni de décider de sa propre initiative la mission en question.

Le déroulement dans le temps de l'opération de l'OTAN en Libye illustre ce propos. La réticence du gouvernement fédéral à l'égard d'une mission armée en Libye s'est déjà manifestée clairement au cours des débats au Conseil de sécurité des Nations Unies qui portaient sur la résolution autorisant le recours à la force armée. Une fois qu'il s'était abstenu lors du vote au Conseil de sécurité, le gouvernement fédéral aurait facilement pu se voir confronté à une critique lui reprochant une attitude incohérente, s'il avait ensuite mis des forces armées allemandes à la disposition de cette mission. Le gouvernement fédéral avait donc décidé indépendamment de la question de l'intervention du Parlement et de la position du Bundestag qu'il ne voulait pas participer à l'intervention armée en Libye.

Le fait que le Bundestag se montre en principe ouvert à l'égard des considérations tenant à l'intégration dans une alliance et qu'il tient compte de ces considérations est illustré également par l'autre cas, où dans un premier temps, l'Allemagne n'avait pas participé à la mission SDCA en Afghanistan, mais s'était ensuite ralliée à cette opération après que le gouvernement fédéral avait déposé une demande en ce sens, demande que le Bundestag a approuvée. Cette observation vaut également et surtout pour des cas où la première impression de l'opinion laisse deviner qu'un travail de persuasion sera nécessaire.

4.1.3. Non-recours à la procédure simplifiée

La loi relative à l'intervention du Parlement dans le cadre de la décision d'engager des forces armées à l'étranger prévoit une procédure simplifiée en cas d'engagement de faible intensité et étendue (§ 4 ParlBG). Selon cette disposition, l'approbation est considérée comme donnée si, dans un délai de sept jours à compter de la distribution de l'impression du Bundestag, un groupe parlementaire ou cinq pour cent des membres du Bundestag n'ont pas exigé que la question soit examinée par ce dernier.

En pratique, n'ont à ce jour toutefois été approuvés par la voie de la procédure simplifiée que quatre mandats autorisant l'engagement de forces armées. Dans tous les cas, il s'agissait de proroger des mandats existants (§ 7 ParlBG)⁴⁵. Lors des deux procédures simplifiées ayant abouti pendant la 16^e législature, le groupe parlementaire LA GAUCHE a déclaré les deux fois qu'il était d'accord de voir la demande traitée dans le cadre de la procédure simplifiée, mais que cet accord ne changeait rien au fait que ce groupe rejetait les demandes sur le fond⁴⁶.

⁴⁴ Cf. également *Ekkehard Brose, Parlamentsarmee und Bündnisfähigkeit*, étude de la SWP S 18/2013, p. 10.

⁴⁵ Missions AMIS II, MINUS II, AMIS IV et MINUS V.

⁴⁶ Dans le cas de la mission AMIS IV, la déclaration du groupe a été publiée séparément, cf. l'annexe n° 55 du compte-rendu de la séance plénière 16/37, p. 3470 C ; lors de la mission MINUS V, la publication a eu lieu en même temps que le communiqué déclarant que le traitement de la question dans le cadre de la procédure simplifiée avait été approuvé, cf. l'annexe n° 3 du compte-rendu de la séance plénière 16/58, p. 5755. Lors de la

Lors de cinq autres demandes de recourir à la procédure simplifiée, il a été exigé que le Bundestag traite de la question⁴⁷. Dans quatre de ces cas, la demande a été transmise sans débat aux commissions compétentes⁴⁸.

Depuis 2007, et jusqu'à mi-avril 2015, aucune nouvelle demande d'approbation de l'engagement de forces armées n'a été déposée selon la procédure simplifiée⁴⁹. Cette situation s'explique entre autres par le fait que la future vice-présidente du groupe parlementaire PDS avait déclaré, déjà lors des délibérations sur la loi relative à l'intervention du Parlement dans le cadre de la décision d'engager des forces armées à l'étranger, que son groupe exigerait dans tous les cas que le Bundestag soit saisi de telles demandes⁵⁰. En outre, le gouvernement fédéral avait constaté, après avoir mené des entretiens informels avec les groupes parlementaires du Bundestag allemand, que selon toute vraisemblance, ces derniers exigeraient que le Bundestag soit saisi de telles demandes⁵¹.

Cette opposition de principe au recours à la procédure simplifiée peut conduire à ce que des engagements de faible intensité et étendue ne soient pas mis en œuvre, lorsque la démarche de déclencher une procédure parlementaire complète est jugée disproportionnée. Le gouvernement fédéral a cité un petit nombre de cas particuliers dans lesquels il avait, pour cette raison, renoncé à demander un mandat. Ces cas étaient surtout des demandes à court terme de la part des Nations Unies⁵².

En outre, l'impossibilité de fait de recourir lors de missions d'intensité minimale à des règles de procédure simplifiées prévues par la loi contribue à créer l'impression chez les partenaires de l'Allemagne que l'intervention du Bundestag serait lourde et complexe.

En ce qui concerne les effets de la procédure simplifiée, il peut être constaté que le gain de temps qu'elle permet de réaliser demeure limité. Aussi dans la procédure régulière, de nombreux exemples peuvent être cités où des mandats ont été adoptés dans des délais correspondant à ceux de la procédure simplifiée⁵³. Cela dit, la procédure peut être accélérée lors de périodes plus longues en dehors des sessions du Bundestag, par exemple lors des vacances parlementaires en été.

La commission n'a pas relevé d'indices indiquant que l'application de la procédure simplifiée facilitait considérablement la rédaction de la demande d'approbation formulée par le gouvernement fédéral. Les demandes introduites par le gouvernement fédéral dans le cadre de

15^e législature, le parti PDS ne disposait pas de suffisamment de membres du Bundestag pour former un groupe parlementaire.

⁴⁷ Missions AMIS III, MINUS III, AMIS V, MINUS VI et AMIS VI.

⁴⁸ Un premier débat a toutefois eu lieu lors de l'examen de la mission AMIS VI.

⁴⁹ Peu de temps avant la fin des débats de la commission, le gouvernement fédéral a eu recours à la procédure simplifiée pour introduire une demande relative à l'envoi d'un commandant adjoint dans le cadre de la mission de maintien de la paix des Nations Unies MINUL au Libéria, cf. impression du Bundestag 18/4768. Le groupe LA GAUCHE a exigé que le Bundestag soit saisi de cette demande.

⁵⁰ Cf. la déclaration du membre du Bundestag Mme Gesine Löttsch, compte-rendu de la séance plénière 15/100, p. 8990 C, ainsi que les propos du député M. Norman Paech, compte-rendu de la séance plénière 16/9, p. 596 A.

⁵¹ Cf. également le rappel de *Andreas Paulus / Henrik Jacobs, Neuere Entwicklungen bei der Parlamentsbeteiligung für den Auslandseinsatz der Bundeswehr*, in Revue *Die Friedenswarte* n° 87 (2012) 2/3, p. 23 (57) de propos tenus en ce sens par le député M. Jan van Aken.

⁵² Secrétaire d'État M. Ederer, annexe n° 6, p. 14 ; ministère fédéral de la Défense, réponses à la série de questions de la commission, annexe n° 9, p. 32 et suivante.

⁵³ Le délai de sept jours ne commence pas à courir avec l'introduction de la demande, mais avec la distribution de l'impression du Bundestag y afférent. L'approbation prend alors effet à compter du huitième jour. Pendant la 16^e législature, les procédures ont duré entre neuf et onze jours.

la procédure simplifiée ne sont pas motivées de manière plus sommaire que les autres demandes. Cette observation n'est toutefois guère étonnante, puisque dans le cadre de la procédure simplifiée, le gouvernement fédéral n'a aucune possibilité d'expliquer plus en détail sa demande. Dès lors, la demande elle-même doit contenir toutes les informations nécessaires pour convaincre.

La simplification principale apportée par la procédure simplifiée réside alors dans le fait que le Bundestag n'est pas contraint de consacrer de la même manière son temps de délibération – ressource précieuse et limitée – aux engagements de faible intensité et étendue ou à la prorogation régulière d'une mission. L'avantage pour la procédure parlementaire découle entre autres notamment du consensus entre les groupes parlementaires représentés au Bundestag et selon lequel une telle demande n'exige pas de débat approfondi.

4.1.4. Pratique de la procédure lors des délibérations parlementaires

Les demandes introduites sur le fondement de la loi relative à l'intervention du Parlement dans le cadre de la décision d'engager des forces armées à l'étranger sont en règle générale traitées lors de deux séances de délibération du Bundestag. Une fois la première délibération achevée, le texte est transmis aux commissions compétentes. En pratique, environ 86 % des procédures se déroulent de cette manière. Seulement à l'occasion de douze procédures – ayant toutes eu lieu pendant les 15^e et 16^e législatures – a été appliquée la possibilité de décider la transmission sans débat aux commissions. Parmi ces cas, quatre étaient relatifs à des demandes d'approbation introduites dans le cadre de la procédure simplifiée et au sujet desquelles la saisine du Bundestag avait été exigée.

En règle générale, le gouvernement fédéral n'a introduit les demandes d'approbation d'un engagement de forces armées qu'après qu'un mandat pour cette mission avait été adopté à l'échelon international. La loi relative à l'intervention du Parlement dans le cadre de la décision d'engager des forces armées à l'étranger permet toutefois le dépôt d'une demande avant que l'organe compétent d'un système de sécurité mutuelle collective n'ait pris sa décision, si le cadre dans lequel la mission projetée doit avoir lieu est déjà suffisamment défini. Une telle démarche peut être opportune pour améliorer la compatibilité, en termes de durée, des procédures au niveau national et à l'échelon international. À titre d'exemple peut être citée la demande d'approbation de la mission *Resolute Support* en Afghanistan ; dans ce cas, la demande a été introduite par le gouvernement fédéral avant que le Conseil de l'Atlantique Nord n'eût décidé définitivement de lancer cette mission⁵⁴.

4.2. Absence, 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 spécifiques relatives aux états-majors et aux quartiers généraux

La loi relative à l'intervention du Parlement dans le cadre de la décision d'engager des forces armées à l'étranger ne contient pas de dispositions spécifiques relatives à la question de l'obligation d'obtenir l'approbation du Bundestag lors de l'emploi de soldates et de soldats allemands dans les états-majors et les quartiers généraux. Dans la présentation du projet de loi figurait une référence à la pratique alors commune de ne pas considérer la participation « à des états-majors et des quartiers généraux intégrés permanents et à composition multinationale » comme engagement de forces armées. En revanche, « l'emploi [de militaires] dans des états-majors et des quartiers généraux créés spécifiquement pour les besoins de

⁵⁴ Impression du Bundestag 18/3246.

missions armées concrètes » doit recueillir l'approbation du Bundestag⁵⁵. La pertinence, en tant que critère de différenciation, de cette distinction entre organes permanents et structures de commandement créées *ad hoc* pour les besoins d'une mission a été remise en cause par plusieurs évolutions dans la pratique.

D'une part, le sommet de l'OTAN à Lisbonne a décidé que pour diriger une mission, les unités mobiles d'un état-major ou quartier général permanents de l'OTAN pourraient être déployées dans la zone opérationnelle de cette mission. Cette décision conduit à un flou juridique concernant la qualification du statut de ces unités mobiles. D'un côté, il serait possible d'affirmer que ces unités feraient partie de l'organisation d'un état-major ou d'un quartier général permanents et ne seraient ainsi pas assujetties à l'intervention du Parlement. De l'autre côté, il arrive que ces unités mobiles assurent des fonctions qui, au moment de l'adoption de la loi relative à l'intervention du Parlement dans le cadre de la décision d'engager des forces armées à l'étranger, étaient exercées par des états-majors et des quartiers généraux créés *ad hoc*. Cette dernière observation pourrait servir d'argument en faveur de la solution consistant à considérer qu'également sous l'empire de cette loi, les unités mobiles doivent plutôt être traitées comme des états-majors et des quartiers généraux créés *ad hoc*.

D'autre part, des incertitudes persistent également en ce qui concerne la qualification juridique des états-majors et des quartiers généraux de l'Union européenne. Cette dernière ne dispose pas de propres structures permanentes et intégrées comparables aux quartiers généraux de l'OTAN. Pour la planification et l'exécution de missions, l'Union a alors recours à des états-majors nationaux qui ont été attribués à l'Union européenne⁵⁶. En cas de leur mise en service, la composition des quartiers généraux opérationnels intervient en fonction d'une clé de répartition prévue dans un document juridiquement non contraignant du Conseil, le *EU Headquarters Manning Guide*⁵⁷.

Étant donné que l'Union européenne ne dispose pas de structures de planification permanentes, elle dépend de manière particulière de la mise à sa disposition, le plus tôt possible, d'un quartier général opérationnel par les États membres, afin qu'elle soit en mesure de planifier une mission dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune. Lors d'entretiens avec des représentants de l'Union européenne, il a été souligné que l'Allemagne participait certes de manière fiable et par des contributions substantielles aux missions dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune, mais que le plus souvent, elle agissait avec beaucoup de retenue lors de la phase initiale de la planification d'une opération. Selon ces experts, cette observation serait pertinente notamment en ce qui concerne la mise à disposition d'un quartier général opérationnel.

En outre, il convient de constater que la sensibilité des partenaires de l'Allemagne est particulièrement élevée en ce qui concerne les contributions fiables aux états-majors et aux quartiers généraux, ce qui s'explique par le fait que ces structures disposent de capacités de commandement indispensables pour l'exécution d'une opération.

Dans le cadre de la structure de commandement de l'OTAN, l'Allemagne pourvoit environ 15 % des postes. Si un tel taux du personnel venait à manquer, il ne serait pas possible de le remplacer à court terme, ne serait-ce que quantitativement. Même s'il était possible de compenser quantitativement un tel manque de personnel, il ne serait en règle générale pas possible de réaliser des remplacements qualitativement équivalents. Les exercices communs

⁵⁵ Impression du Bundestag 15/2742, p. 5.

⁵⁶ Cf. *supra* le point 2.2.3., p. 21.

⁵⁷ Document du Conseil 15920/11 du 24 octobre 2011.

d'équipes multinationales jouent un rôle très important également pour les états-majors et les quartiers généraux dans leur effort pour atteindre la qualité requise. Le retrait ne serait-ce que de certains éléments peut alors sensiblement perturber le fonctionnement d'équipes et de mécanismes bien rodés et conduire à des pertes de qualité notables.

Dans ces conditions, tant le gouvernement fédéral que la grande majorité des experts entendus par la commission se sont prononcés pour l'introduction de dispositions relatives aux états-majors et aux quartiers généraux dans la loi relative à l'intervention du Parlement dans le cadre de la décision d'engager des forces armées à l'étranger⁵⁸.

4.3. Capacité d'action dans le cadre d'une alliance et précision de la notion d'engagement

Le gouvernement fédéral a indiqué un certain nombre d'exemples illustrant des cas où la notion d'engagement telle qu'elle est entendue dans la loi relative à l'intervention du Parlement dans le cadre de la décision d'engager des forces armées à l'étranger a soulevé des problèmes de délimitation. Une clarification de ces questions pourrait renforcer la capacité d'intégration de l'Allemagne dans une alliance⁵⁹.

Une première catégorie de cas concerne les missions de formation et d'entraînement. Ces dernières ne sont pas soumises simplement en raison de leur objet à l'obligation d'obtenir un mandat qui les autorise. Toutefois, une telle obligation peut naître en fonction de la dangerosité d'une situation. À cet égard, le gouvernement fédéral souligne notamment que selon lui, le fait que l'appréciation des risques potentiels puisse évoluer au cours d'une mission conduit à des incertitudes⁶⁰.

En pratique, ces conditions ont conduit à ce que la mission de formation de l'Union européenne en Somalie (en anglais *EUTM Somalia*) n'a pas requis de mandat du Bundestag tant que la mission était exécutée dans un environnement sûr en Ouganda. Lors du transfert de la mission vers la Somalie, le gouvernement fédéral a commencé à rechercher l'approbation du Bundestag pour ces opérations. Dans le cas de la mission de formation de l'Union européenne au Mali, l'approbation du Bundestag a également été demandée, notamment eu égard au fait que la mission comportait un volet propre consacré à la protection.

Selon le gouvernement fédéral, il y a eu des problèmes de délimitation également dans le domaine des missions d'exploration. D'une part, ces dernières font partie des mesures destinées à préparer une opération. D'autre part, le § 4, alinéa 3, n° 1 ParlBG permet explicitement l'application de la procédure simplifiée à des missions d'exploration, ce qui soulève alors la question de savoir dans quelles conditions une telle mission d'exploration serait soumise à l'obligation d'obtenir l'approbation du Bundestag⁶¹. Dans ce domaine aussi, la question des risques potentiels joue un rôle, ce qui, en ce qui concerne la question de l'obtention d'un mandat du Bundestag, rapproche ce domaine de celui des missions de formation.

⁵⁸ Secrétaire d'État M. Ederer, annexe n° 6, p. 14 ; audition du 11 septembre 2014, *Winfried Nachtwei*, avis (annexe n° 19), p. 5 ; *Markus Kaim*, avis (annexe n° 18), p. 8 et suivante ; *Johannes Varwick*, avis (annexe n° 20), p. 7 ; cf. également *Brose* (note de bas de page n° 44), p. 9 et p. 12 et suivante.

⁵⁹ Ministère fédéral de la Défense, réponses à la série de questions de la commission, annexe n° 9, p. 32.

⁶⁰ Secrétaire d'État M. Ederer, annexe n° 6, p. 13 ; général Wieker, annexe n° 8, p. 11 et suivante.

⁶¹ Général Wieker, annexe n° 8, p. 13.

Aucun exemple concret n'est connu où une mission d'exploration aurait reçu un tel mandat. Toutefois, la mise à disposition de capacités de transport aérien à l'équipe préparatoire de la mission de formation de l'Union européenne au Mali a été considérée comme nécessitant l'approbation du Bundestag, étant donné que le transfert du noyau dur du quartier général a été décrit par le concept d'opération comme phase 1 de l'opération⁶².

En outre, le gouvernement fédéral affirme qu'il n'existe pas de réponse claire à la question de savoir si et dans quelle mesure l'exception prévue au § 2, alinéa 2 ParlBG, selon laquelle des opérations et mesures d'aide humanitaire ne constituent pas un engagement armé, s'applique aussi à l'égard de l'aide humanitaire procurée au profit des acteurs d'un conflit armé. Cette question joue un rôle particulier en ce qui concerne les évacuations médicales stratégiques⁶³.

La question de l'obligation d'obtenir un mandat du Bundestag aurait en dernier lieu posé problème également en ce qui concerne la mission prévue et de brève durée d'un officier supérieur ne portant pas d'armes et chargé d'apprécier, dans le cadre de la mission des Nations Unies MONUSCO, les contre-mesures aux pièges explosifs improvisés. En définitive, le gouvernement fédéral a renoncé à cette opération, la jugeant soumise à l'obligation de rechercher un mandat du Bundestag l'autorisant. Cette appréciation était basée notamment sur le fait que la mission des Nations Unies elle-même était habilitée à recourir à la force pour mettre en œuvre ses objectifs⁶⁴. Toutefois, il convient d'indiquer qu'il pouvait être certainement exclu que l'officier allemand en question ait, lors de son séjour sur les lieux, concrètement contribué à la mise en œuvre de cet aspect de l'objectif de la mission. Dès lors, il n'est possible de parler d'un rapport de son action avec une opération armée que dans un sens très large.

4.4. Pratique lors de la rédaction des demandes de mandats

La loi relative à l'intervention du Parlement dans le cadre de la décision d'engager des forces armées à l'étranger énumère les éléments que doit comporter une demande introduite par le gouvernement fédéral (§ 3, alinéa 2 ParlBG). Les mentions que la demande doit comporter sont relatives à la mission envisagée, au théâtre des opérations, au fondement juridique de la mission, au nombre maximum de soldats engagés, aux capacités des forces armées à engager, à la durée prévue de l'engagement, ainsi qu'aux coûts estimés et au financement de l'engagement.

Le développement du cadre politique et militaire des missions peut rendre nécessaires des adaptations opérationnelles qui ne modifient pas de manière déterminante le caractère général d'une mission. Lorsqu'un mandat est trop précis sur les éléments qui viennent d'être cités, cela conduit soit à une limitation des marges d'action pour de telles adaptations soit à ce qu'une décision complétant le mandat doive être prise, ce qui entraîne en règle générale des coûts politiques.

À titre d'exemples pour une telle décision complétant un mandat et relative à certaines capacités militaires, peuvent être citées l'approbation parlementaire après coup de l'engagement en 2007 d'avions de reconnaissance du type *Tornado* dans le cadre de la

⁶² Ministère fédéral de la Défense, réponses à la série de questions de la commission, annexe n° 9, p. 33 et suivante.

⁶³ Ministère fédéral de la Défense, réponses à la série de questions de la commission, annexe n° 9, p. 34.

⁶⁴ Secrétaire d'État M. Ederer, annexe n° 6, p. 14 ; cf. également ministère fédéral de la Défense, réponses à la série de questions de la commission, annexe n° 9, p. 32 et suivante.

mission FIAS en Afghanistan⁶⁵ ou encore la participation en 2009 de forces armées allemandes à la mission du SDCA de l'OTAN en Afghanistan⁶⁶.

Une signification pratique particulière revient à la détermination du plafond du personnel engagé. D'abord, il convient de rappeler que la détermination de ce nombre maximum doit strictement être distinguée du nombre de soldates et de soldats effectivement engagés.

Un exemple où la fixation du plafond relatif au personnel engagé a déployé des effets directs sur les opérations est le mandat FIAS de l'année 2011⁶⁷. Compte tenu du plafond fixé, la participation de militaires allemands aux opérations des avions SDCA en Afghanistan n'était pas possible dans un premier temps et ce, malgré le fait que cette situation conduisait à ce que la capacité de durer de l'unité SDCA n'était alors pas durablement assurée. Pour la participation ayant malgré tout finalement eu lieu, en guise de compensation suite à la décision de ne pas participer à l'opération *Unified Protector* de l'OTAN en Libye, un mandat spécifique a dû être demandé⁶⁸.

Un autre exemple pour une limite supérieure stricte relative au nombre de militaires engagés est la mission *Resolute Support* en Afghanistan. Initialement, 800 soldates et soldats devaient prendre part à cette mission. Dans le cadre de la détermination des modalités concrètes de la contribution allemande, cette limite a été, juste avant l'introduction de la demande de mandat, portée à 850 soldates et soldats. Toutefois, même avec ce plafond plus élevé les marges d'action demeurent restreintes. Cette observation vaut d'une part en ce qui concerne un éventuel brusque changement de la situation de sécurité, cas de figure pour lequel des réserves de personnel constituées préventivement n'étaient pas prévues – contrairement à la démarche adoptée dans le cadre de la mission KFOR au Kosovo⁶⁹. D'autre part, les marges d'action sont limitées lorsque l'on prend en compte le fait qu'une responsabilité particulière repose sur l'Allemagne en tant que nation-cadre, responsabilité exigeant de l'Allemagne qu'elle compense, du moins provisoirement, une pénurie soudaine de personnel militaire.

En tant qu'exemples pour une définition étroite de la zone d'opération, peuvent être cités les mandats relatifs à la mission FIAS et à l'opération *Atalante* de lutte contre la piraterie.

Les mandats relatifs à la FIAS limitaient la zone d'opération des forces armées allemandes aux régions FIAS de Kaboul et du Nord. Une exception à cette règle n'était possible que dans les cas où cela était indispensable pour l'accomplissement de la mission d'ensemble de la FIAS⁷⁰. Par rapport à cet état des faits, le mandat FIAS de 2014 a assoupli ces restrictions. L'engagement de soldates et de soldats allemands dans des régions autres que celles de Kaboul et du Nord étaient alors licites dans le cadre de mesures d'une durée et d'une portée limitées, si ces mesures étaient nécessaires à la réalisation de la mission FIAS dans son ensemble⁷¹.

Le premier mandat relatif à l'opération de lutte contre la piraterie *Atalante* définissait « *la zone maritime jusqu'à 500 milles marins de la côte de la Somalie et de ses États voisins* »⁷²

⁶⁵ Impression du Bundestag 16/4298.

⁶⁶ Impression du Bundestag 16/13377.

⁶⁷ Impression du Bundestag 17/4402.

⁶⁸ Impression du Bundestag 17/5190.

⁶⁹ Sur la question du nombre maximum de forces engagées dans le cadre de KFOR et des forces dites de réserve opérationnelle cf. à titre d'exemple la demande suite à l'impression du Bundestag 18/1415, p. 4 et suivante.

⁷⁰ Cf. en dernier lieu le mandat FIAS datant de 2012, impression du Bundestag 17/11685, p. 3 point 8.

⁷¹ Impression du Bundestag 18/436.

⁷² Impression du Bundestag 16/11337, p. 4.

comme zone d'opération de la mission. Après que les pirates eurent étendu leurs activités à des régions maritimes situées au sud-est des Seychelles, le comité politique et de sécurité de l'Union européenne décida d'étendre la zone des opérations. À cette fin, une modification du mandat était nécessaire selon laquelle les Seychelles étaient elles aussi explicitement citées en tant qu'État voisin de la Somalie⁷³.

4.5. Importance de la coopération civilo-militaire

La gestion internationale de crises nécessite toute une panoplie d'instruments, allant de la diplomatie jusqu'à l'emploi de forces armées, en passant par la coopération en matière d'aide au développement et la coopération en matière policière et judiciaire. Dans l'esprit d'une approche large et fondée sur des réseaux, le concept dit de responsabilité de protéger (*Responsability to Protect*) inclut lui aussi en premier lieu des moyens non-militaires. Même dans le cadre de crises exigeant une intervention militaire s'impose une approche pluridimensionnelle, notamment afin de parvenir à une stabilisation durable de la situation une fois que le conflit armé a cessé. La présence en parallèle de plusieurs missions internationales dans le cadre de la gestion de crises est une manifestation de cette approche pluridimensionnelle. Par conséquent, l'Allemagne s'engage également à l'échelon international dans tous les domaines de la gestion civile de crises⁷⁴.

Le gouvernement fédéral tout comme plusieurs des experts entendus ont souligné à ce sujet que l'approfondissement de la coopération militaire ne devait pas être considérée de manière isolée⁷⁵. Font justement partie du fondement commun en matière de politique de sécurité – fondement indispensable pour l'approfondissement de l'intégration dans le cadre d'une alliance – une conception commune du rôle des volets non-militaires ainsi que l'intégration de toute opération militaire dans un concept politique d'ensemble.

4.6. Information structurée et continue ; évaluation interministérielle

Un élément complémentaire important pour atteindre au Bundestag un soutien politique durable aux missions prévues – et, par suite, pour renforcer le caractère fiable de l'engagement de l'Allemagne – est la mise à disposition de données substantielles relatives à la question de savoir si et dans quelle mesure les objectifs poursuivis par une mission sont atteints.

En ce qui concerne l'information du Bundestag, la loi relative à l'intervention du Parlement dans le cadre de la décision d'engager des forces armées à l'étranger prévoit que le gouvernement fédéral informe régulièrement le Bundestag du cours des engagements et de l'évolution de la situation sur le théâtre des opérations (§ 6, alinéa 1^{er} ParlBG). Cette information est assurée par écrit par le gouvernement fédéral, notamment au moyen de « l'information du Parlement relative aux missions à l'étranger de la Bundeswehr » (*UdP*) fournie pour chaque semaine de séance, ainsi qu'au moyen de l'information continue dans le cadre des réunions de la commission de la défense.

⁷³ Impression du Bundestag 16/13187.

⁷⁴ Pour une présentation détaillée, cf. le 4^e Rapport du gouvernement fédéral relatif à la mise en œuvre du plan d'action « *Prévention civile de crises, règlement des conflits, consolidation de la paix* », impression du Bundestag 18/3213.

⁷⁵ Secrétaire d'État M. Ederer, annexe n° 6, p. 6 ; général (à la retraite) Jones, exposé d'introduction, audition du 26 juin 2014, annexe n° 14, p. 52, p. 56 et suivante ; Joep Wijnands, exposé d'introduction, audition du 26 juin 2014, annexe n° 16, p. 74. M. l'ambassadeur Erdmann a également souligné explicitement que l'OTAN n'était pas seulement une alliance militaire, annexe n° 12, p. 2 et suivante.

Dans les motifs du projet de loi relative à l'intervention du Parlement dans le cadre de la décision d'engager des forces armées à l'étranger, les développements portant sur le § 6 ParlBG mentionnait que le gouvernement fédéral serait tenu de fournir, en plus de l'information continue sur l'évolution de la situation dans la zone des opérations, des rapports annuels d'ensemble dressant un bilan. Au terme d'une mission, un rapport d'évaluation devait être dressé, présentant et analysant les aspects militaires et politiques de la mission⁷⁶. Le gouvernement fédéral a toutefois indiqué que ces précisions n'ont pas été reprises dans le texte de la loi et ne sont donc pas contraignantes⁷⁷.

En raison d'exigences en ce sens de la part du Bundestag, le gouvernement fédéral a, depuis fin 2010, présenté au sujet du mandat FIAS des rapports annuels faisant le point sur les progrès de la mission⁷⁸.

La pratique suivie chez les alliés connaît également des approches soulignant le rôle revenant à une information reposant sur une série d'indicateurs.

Ainsi, le gouvernement du Canada a-t-il commencé en 2008 à présenter des rapports trimestriels relatifs à l'engagement du Canada en Afghanistan⁷⁹. Ces rapports contiennent des repères, des indicateurs évaluant les progrès et des objectifs annuels portant sur les six priorités poursuivies par le Canada dans le cadre de son engagement en Afghanistan⁸⁰. La mise en place d'un contrôle fondé sur une série d'indicateurs remonte à des recommandations formulées par la commission Manley⁸¹.

Aux Pays-Bas, l'évaluation de la contribution néerlandaise à la mission FIAS a conduit à la recommandation de fixer dès le commencement d'opérations futures une série d'indicateurs visant l'obtention de résultats concrets. Ces indicateurs serviraient alors pour la surveillance et l'évaluation de la mission⁸².

Un exemple illustrant une pratique traditionnellement bien établie et approfondie de présenter des rapports en matière militaire est celui des États-Unis⁸³. Cette observation ne doit toutefois par perdre de vue que dans le système constitutionnel des États-Unis, le Président et le Congrès ont tendance à adopter une attitude antagoniste l'un envers l'autre.

⁷⁶ Impression du Bundestag 15/2742, p. 6.

⁷⁷ Réponse du gouvernement fédéral suite à l'impression du Bundestag 16/3740, p. 2, 4 et 5.

⁷⁸ Ces rapports peuvent être consultés en ligne sous <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/Afghanistan/2011-12-27-fortschrittsbericht-afghanistan.html> (20 avril 2015).

⁷⁹ Le gouvernement canadien met ainsi en œuvre une décision du Parlement du 13 mars 2008 ; Chambre des communes du Canada, 39^e législature à la Chambre, 2^e session, Journal 66.

⁸⁰ Cf. à titre d'exemple *L'engagement du Canada en Afghanistan – rapport trimestriel au Parlement pour la période du 1^{er} octobre au 31 décembre 2010* pouvant être consulté en ligne sous http://publications.gc.ca/collections/collection_2011/bcp-pco/CP12-2-11-2010-fra.pdf (27 avril 2015).

⁸¹ *Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan*, Rapport final, 2008, en ligne sous : http://publications.gc.ca/collections/collection_2008/dfait-maeci/FR5-20-1-2008E.pdf (24 avril 2015).

⁸² En anglais, *Final evaluation: Netherlands contribution to ISAF, 2006 – 2010*, 23 novembre 2011, p. 108, en ligne sous :

http://www.jallc.nato.int/activities/rfoids/final_evaluat_on_netherlands_participation_in_isaf%202006-2010_tcm4-825602.pdf

⁸³ Cf. par exemple les rapports d'étape semestriels du Département de la Défense des États-Unis présentés au Congrès, en dernier lieu le *Report on Progress toward Security and Stability in Afghanistan*, octobre 2014, en ligne sous : http://www.defense.gov/pubs/Oct2014_Report_Final.pdf (27 avril 2015).

Les experts entendus ont de leur côté souligné que la quantité des informations fournies n'était pas déterminante à elle seule. Ce qui est déterminant est surtout l'information qualitative avec des informations-clés permettant un débat sur la stratégie à suivre. Ils estiment que dans la pratique, il existe le risque réel que les informations centrales pour l'appréciation du succès d'une mission ne soient pas suffisamment discernables et que le contrôle ayant lieu se limite alors à l'examen de questions de détails. Les experts proposent de contrecarrer cette tendance⁸⁴.

5. Missions de maintien de la paix menées par les Nations Unies

Dans le cadre des 16 missions de maintien de la paix menées par les Nations Unies, environ 107 800 personnes sont actuellement déployées en tant que soldats, observateurs militaires ou agents de police. L'Allemagne contribue à ces missions avec 158 soldates et soldats, 20 agentes et agents de police et 16 expertes et experts⁸⁵.

L'évolution dans le domaine des missions de maintien de la paix se caractérise en particulier d'une part par la tendance vers des mandats plus robustes et anticipateurs et d'autre part par le besoin croissant de disposer de capacités spécialisées et disponibles parfois à court terme, capacités que surtout les États développés sont en mesure de fournir. Dans ce contexte, la coopération entre l'Union européenne et les Nations Unies dans le domaine des missions de maintien de la paix revêt une importance particulière. Sur la base du plan d'action de l'Union européenne de 2012, cette coopération doit être renforcée par un plan fixant les aspects prioritaires pour la période de 2015 à 2018⁸⁶.

La perspective d'un engagement allemand ensemble avec les partenaires européens de l'Allemagne illustre le rapport avec la question de l'approfondissement de l'intégration au sein d'une alliance, notamment à l'échelon de l'Union européenne.

5.1. Évolutions des missions de maintien de la paix menées par les Nations Unies

Depuis le milieu des années 1990, les missions de maintien de la paix des Nations Unies sont devenues de plus en plus complexes. Cette évolution est accompagnée d'une dynamique tendant à la formulation de mandats plus robustes, mais aussi plus complexes et pluridimensionnels. La protection de la population civile joue un rôle particulier lors de ces missions, ce qui les distingue des missions classiques de l'ONU ayant recours à des Casques bleus et dont l'objectif principal est de veiller au respect d'un accord de cessez-le-feu le long d'une frontière convenue entre les parties d'un conflit. La dernière mission de type classique à avoir été mise en place date de 2001 et concerne le conflit entre l'Érythrée et l'Éthiopie. L'une des raisons de cette évolution est notamment l'augmentation du nombre de conflits asymétriques attirant une attention accrue de la part des Nations Unies.

⁸⁴ *Winfried Nachtwei*, avis (annexe n° 19), p. 3 et 6 ; général (à la retraite) Jones, exposé d'introduction, audition du 26 juin 2014, annexe n° 14, p. 59.

⁸⁵ Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU, en ligne : http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2015/apr15_1.pdf (à jour au 30 avril 2015).

⁸⁶ *Plan d'action pour le renforcement du soutien par la PSDC de l'Union européenne du maintien de la paix par les Nations Unies*, 2012, document du Conseil n° 11216/2012 (limite). Préalablement, cf. SEAE, *Actions pour le renforcement du soutien par la PSDC de l'Union européenne du maintien de la paix par les Nations Unies*, document du Conseil n° 17497/11. Le plan arrêtant les aspects prioritaires pour la période 2015-18 (*Strengthening the UN-EU Strategic Partnership on Peacekeeping and Crisis Management: Priorities 2015-2018*) est actuellement en cours de discussion au sein des organes de l'Union européenne.

Malgré la forte tendance vers des mandats plus robustes, de nombreux observateurs soulignent que c'est en définitive le processus politique accompagnant une mission de maintien de la paix qui est déterminant pour le succès de cette dernière. À titre d'exemple est cité l'engagement de la « brigade d'intervention » dans le cadre de la mission MONUSCO menée en République démocratique du Congo. Cette brigade forte de 3 000 hommes doit dissuader et, le cas échéant, neutraliser les groupes armés agissant dans l'est du Congo⁸⁷. Sur le plan politique, cette mesure est suivie par l'envoyé spécial du moment pour la région des Grands Lacs ainsi que par le « cadre pour la paix, la sécurité et la coopération » (*Peace, Security and Cooperation Framework*). L'arrière-plan politique et les alliances entre les différents acteurs sont des aspects dont il faut tenir compte en particulier dans le cadre de mandats plus robustes.

Parallèlement à la tendance vers des mandats plus robustes, les missions plus récentes de l'ONU se caractérisent par le rôle accru revenant aux volets civils d'une mission. La plus grande complexité des conflits conduit à ce que souvent plusieurs missions sont mises en œuvre parallèlement dans une zone de conflit⁸⁸. La prévention de crises, la gestion de la situation d'après-crise et les mesures pour améliorer la situation des droits de l'homme sont des aspects dont le poids s'est considérablement accru. Divers aspects relatifs à la situation des droits de l'homme sont considérés par les Nations Unies comme indicateurs importants d'alerte précoce de la naissance ou de l'aggravation d'un conflit.

À l'heure actuelle, les Nations Unies procèdent à une étude approfondie des bases conceptuelles des missions de maintien de la paix. À cette fin, le Secrétaire général des Nations Unies a initié fin octobre 2014 une réforme des opérations (*Peace Operations Review*) et établi un Groupe indépendant de haut niveau, composé de 17 experts et présidé par l'ancien Président du Timor oriental, M. José Ramos-Horta⁸⁹. Ce groupe doit remettre son rapport au Secrétaire général début juin 2015. Lors de l'Assemblée générale de septembre 2015, le Secrétaire général rendra compte des mesures de mise en œuvre prévues.

5.2. Besoins des Nations Unies et attentes envers l'Allemagne

5.2.1. Besoins des Nations Unies

Eu égard aux capacités essentielles (« *enablers* ») et aux catalyseurs de forces (« *force multipliers* »), les besoins des Nations Unies sont d'une manière générale considérés comme élevés. Concernant l'engagement des États européens, l'aspect important du point de vue des Nations Unies n'est pas tant le nombre de soldats mis à disposition que la qualité des capacités engagées.

Les contributions souhaitées de l'Allemagne et des autres États membres de l'Union européenne par les Nations Unies touchent alors surtout aux domaines du renseignement, du transport aérien, du génie – notamment pour le développement de l'infrastructure –, de l'assistance médicale, de l'équipement bilatéral et de l'aide à la formation⁹⁰. Une importance

⁸⁷ Conseil de sécurité des Nations Unies, résolution 2098, S/RES/2098, du 28 mars 2013.

⁸⁸ Sur les défis en ce qui concerne l'harmonisation de la planification de missions parallèles, cf. *Thierry Tardy / Richard Gowan, Building EU-UN Coherence in Mission Planning & Mandate Design, Policy Briefing* du Centre allemand d'opérations de maintien de la paix (ZIF), novembre 2014.

⁸⁹ Secrétaire général des Nations Unies, communiqué de presse relatif à l'établissement du Groupe indépendant de haut niveau sur les opérations de paix, 31 octobre 2014.

⁹⁰ Sur les exigences correspondantes du Département des opérations de maintien de la paix envers l'Union européenne, cf. *Adam Smith, European Military Capabilities and UN Peace Operations: Strengthening the Partnership, Policy Briefing* du Centre allemand d'opérations de maintien de la paix (ZIF), octobre 2014, p. 3.

particulière est attribuée également aux domaines de la police et de la mise en place d'un État fonctionnel, domaines essentiels pour assurer durablement un développement pacifique après la fin des combats. Un certain nombre de ces capacités sont souvent requises d'une part rapidement, mais d'autre part seulement pour une durée limitée, par exemple lors du lancement d'une nouvelle mission. Cela explique pourquoi les Nations Unies versent depuis peu des suppléments notables sur le taux normal de remboursement des coûts lorsque des capacités sont mises rapidement à sa disposition⁹¹.

Pour les Nations Unies, le succès de la phase initiale d'une mission revêt une importance particulière. Des retards dans la mise en œuvre d'une mission peuvent causer des déceptions sur place et affaiblir durablement la confiance de la population locale en la mission. Pendant cette phase initiale, les Nations Unies dépendent particulièrement de la mise à disposition prévisible et certaine de capacités par les États membres. Dans ce contexte, des capacités temporaires sont également considérées importantes pour la première phase de l'opération et l'objectif d'assurer le bon fonctionnement de la mission. Des questions exigeantes de nature technique sont souvent à régler lors de cette phase. Par exemple, les représentants des Nations Unies ont expliqué que les conditions climatiques au Mali avaient constitué un défi particulier lors de la mise en place des infrastructures.

Un élément critique supplémentaire de la planification d'une mission est la mise en place à un stade précoce d'une chaîne de services de secours et d'une assistance médicale de haut niveau. Du point de vue des Nations Unies cette question est récurrente et déterminante lorsqu'il s'agit de rassembler les forces armées nécessaires, car de nombreux États lient à cette question leur accord à mettre des contingents à la disposition des Nations Unies.

En ce qui concerne la protection des acteurs de la mission elle-même ainsi que la protection des civils, les Nations Unies veulent adopter une approche anticipatrice. À cette fin, et eu égard à l'étendue des zones d'opération, elles ont besoin de capacités aériennes, également pour surveiller l'espace aérien. Les Nations Unies souhaitent alors recourir plus souvent à des drones.

Une importance croissante pour les missions de maintien de la paix revient à la coopération entre les missions⁹², notamment dans le domaine logistique, dans le cadre de la phase initiale d'une mission, ainsi que dans des situations où un renforcement rapide et ciblé de l'engagement s'impose. Dans de tels cas, la coopération entre missions permet, aux yeux des Nations Unies, de contribuer à l'utilisation plus flexible et efficace de capacités rares.

5.2.2. Coopération entre l'Union européenne et les Nations Unies

L'Union européenne est vue comme acteur de taille dans le cadre des missions de maintien de la paix, notamment pour assumer un rôle de pont au début d'une mission de réaction à une crise ou encore pour mener une action parallèle à celle des Nations Unies. Le comité politique et de sécurité de l'Union européenne a adopté le 3 juin 2012 un plan d'action visant à l'amélioration du soutien aux missions de maintien de la paix des Nations Unies et devant s'appliquer jusqu'à fin 2014⁹³. Ce plan prévoyait six domaines dans lesquels la coopération de l'Union européenne avec les Nations Unies devait être renforcée. Dans le cadre de ce plan, était également prévue une approche dite modulaire selon laquelle l'Union européenne

⁹¹ Ces suppléments pour le déploiement rapide peuvent atteindre jusqu'à 25 %.

⁹² Dans le cadre d'une telle coopération, certaines capacités d'une mission de maintien de la paix de l'ONU sont mises à la disposition d'une autre mission de paix, cf. secrétaire d'État M. Ederer, annexe n° 6, p. 16

⁹³ Cf. *supra* note de bas de page n° 86.

mettrait des éléments de la PSDC à la disposition d'une mission de maintien de la paix menée par les Nations Unies⁹⁴. La mise en place d'une structure de commandement tenant compte des exigences de l'Union européenne relatives à l'autonomie de ses procédures de prise de décision constitue un défi à cet égard. Une alternative serait de promouvoir la coopération entre des États membres de l'Union européenne qui veulent apporter une contribution commune aux missions de maintien de la paix menées par les Nations Unies⁹⁵.

Fait également partie des pistes de réflexion, un renforcement du rôle de l'Union européenne dans le cadre des premières mesures de réponse à une crise, l'objectif étant d'assurer l'intérim jusqu'à ce qu'une mission de l'ONU ait été mise en place et soit opérationnelle sur les lieux. Le cas échéant, les groupements tactiques de l'Union européenne pourraient apporter leur contribution⁹⁶.

Une fois la durée de validité du plan d'action arrivée à son terme, la prochaine étape consiste à déterminer pour la période de 2015 à 2018 les aspects prioritaires pour un partenariat stratégique entre l'Union européenne et les Nations Unies dans le domaine des missions de maintien de la paix.

5.3. Orientation stratégique des partenaires européens

Dans un passé récent, certains des éminents partenaires européens de l'Allemagne ont renforcé leur engagement dans le cadre des missions de maintien de la paix des Nations Unies ou prévoient un tel renforcement⁹⁷.

Les Pays-Bas par exemple ont assumé la direction de la mission de l'ONU MINUSMA au Mali, et c'est la première fois depuis le massacre de Srebrenica⁹⁸ que les Pays-Bas ont assuré un tel rôle dans le cadre d'une mission de maintien de la paix des Nations Unies. Cet engagement a eu lieu après qu'un débat stratégique approfondi avait été mené au sujet des objectifs de la politique extérieure des Pays-Bas en matière de missions de maintien de la paix des Nations Unies, débat mené également au Parlement néerlandais. Lors du choix de la mission menée par les Pays-Bas, le fait que ces derniers se soient par le passé déjà fortement engagés dans la coopération au développement au Mali a certainement joué un rôle.

Les contributions néerlandaises incluent d'une part des capacités de reconnaissance et la mise à disposition d'un « groupe de centralisation du renseignement » (*All Sources Information Unit*) pour assurer une évaluation coordonnée des capacités stratégiques de reconnaissance dans un contexte de conflit asymétrique. Ces contributions sont complétées notamment par

⁹⁴ Tobias Pietz, *Die EU und das UN-Peacekeeping: Halbzeit bei Brüssels Aktionsplan, Policy Briefing* du Centre allemand d'opérations de maintien de la paix (ZIF), octobre 2013. Le rapport final non public relatif au plan d'action a été présenté le 23 mars 2015, SEAE document n° 457/15.

⁹⁵ Analyse exhaustive de la question des modèles de coopération par Adam Smith, *European Military Capabilities and UN Peace Operations: Strengthening the Partnership, Policy Briefing* du Centre allemand d'opérations de maintien de la paix (ZIF), octobre 2014, p. 3 et suivante, p. 6 et suivante.

⁹⁶ Analyse détaillée de ce sujet par Adam Smith (note de bas de page n° 95), p. 5 et suivante. Voir également Wanda Hummel / Tobias Pietz, *Partnering for Peace: Lessons and Next Steps for EU-UN Cooperation on Peace Operations, Policy Briefing* du Centre allemand d'opérations de maintien de la paix (ZIF), février 2015, p. 4.

⁹⁷ Au sujet des contributions des différents États membres, cf. Adam Smith (note de bas de page n° 95), p. 2 et suivante, p. 7.

⁹⁸ Les Casques bleus néerlandais stationnés dans la zone de sécurité de Srebrenica n'ont pas été en mesure d'empêcher le génocide des musulmans bosniaques.

une contribution de la part de la Suède⁹⁹. D'autre part, les forces néerlandaises participent à la mission avec des forces spéciales et des hélicoptères de combat *Apache*, afin de pouvoir assurer avec des moyens solides la protection des civils. En dernier lieu, jusqu'en octobre 2014, l'envoyé spécial du Secrétaire général et chef de la MINUSMA était le Néerlandais M. Albert Koenders. Cette contribution au commandement de la mission est considérée comme une condition de base importante pour l'engagement néerlandais.

⁹⁹ *Adam Smith* (note de bas de page n° 95), p. 2 et p. 7. D'autres États, et parmi eux l'Allemagne, ont détaché du personnel pour le groupe de centralisation de renseignement, afin de gagner de l'expérience pour des contributions futures aux missions de l'ONU.

Troisième partie – Propositions

6. Propositions relatives aux capacités multilatérales composites

6.1. Rapports relatifs aux capacités multilatérales composites

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 fiable 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 multilatérales composites.

Pour cette raison, la commission propose que chaque année le gouvernement fédéral présente au Bundestag 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 le plus tôt possible lorsque de nouvelles capacités 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.

En revanche, la commission estime qu'il n'est pas opportun de prévoir des décisions préventives habilitant le gouvernement fédéral de manière abstraite à engager dans des cas non encore identifiés certaines capacités militaires sans l'approbation du Bundestag. Tout d'abord, il paraît sérieusement douteux que, sur le plan constitutionnel, une approbation abstraite portant sur un engagement de certaines capacités nécessitant un mandat qui l'autorise soit compatible avec les exigences qui découlent du droit d'approbation préalable du Bundestag. En particulier, de telles décisions préventives ne permettraient pas de procéder à une appréciation suffisante des risques et implications potentiels auxquels la capacité engagée serait confrontée concrètement. Or, c'est justement cette appréciation politique et son explication auprès du grand public qui sont la raison d'être du droit d'approbation préalable du Parlement¹⁰⁰. Même si le gouvernement fédéral pouvait être habilité de manière licite par une décision préventive, le caractère fiable de l'engagement allemand au niveau de l'alliance dépendrait toujours du soutien politique continu de cet engagement par le Bundestag. Cette conclusion illustre que l'objectif d'assurer durablement ce soutien politique devrait être réalisé essentiellement par la voie des processus politiques.

La proposition prévoyant des rapports relatifs aux capacités militaires multilatérales composites devrait être reprise au moyen de la modification suivante de la loi relative à l'intervention du Parlement dans le cadre de la décision d'engager des forces armées à l'étranger :

1. Après le § 8 est introduit le § 9 rédigé comme suit :

« § 9 Capacités militaires multilatérales composites

(1) Chaque année, le gouvernement fédéral présente au Bundestag un rapport relatif aux capacités militaires multilatérales composites existantes dont la disponibilité doit être assurée

¹⁰⁰ Cf. Recueil BVerfGE 121, 135 (161 s.) – *SDCA Turquie*.

sur le plan politique. Dans ce rapport, il expose les situations de dépendance liées à chaque capacité concernée, ainsi que les conséquences potentielles qui résulteraient pour un engagement de ces capacités si l'Allemagne décidait de ne pas participer à une mission.

(2) Le gouvernement fédéral informe le Bundestag aussi tôt que possible de la création de nouvelles capacités militaires multilatérales composites auxquelles des soldates et des soldats de la Bundeswehr doivent contribuer. Après la conclusion d'un accord ou l'adoption d'une décision portant sur de telles capacités, le gouvernement fédéral présente un rapport au Bundestag. »

2. L'actuel § 9 devient le § 10.

Motifs :

L'objectif des rapports prévus par le nouveau § 9 au sujet des capacités militaires multilatérales composites est la réalisation d'un état de confiance politique envers les contributions allemandes à ces capacités. Le Bundestag peut rendre un avis relatif à ces rapports et adopté selon les dispositions générales du droit parlementaire, et il serait souhaitable qu'il exerce le plus possible ce droit. L'approbation préalable du Bundestag demeure 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.

Les capacités multilatérales composites sont des capacités militaires qui ont une structure fondée sur la répartition des tâches. Cette dernière entraîne des rapports de dépendance en ce qui concerne l'engagement de telles capacités. La volonté de faire des pas supplémentaires dans le cadre de l'intégration de capacités militaires au sein de l'OTAN ou de l'Union européenne dépendra alors de manière déterminante du fait que la disponibilité de telles capacités soit politiquement assurée lorsque l'organe décisionnel compétent d'un système de sécurité mutuelle collective comme le Conseil de l'Atlantique Nord ou le Conseil de l'Union européenne auront décidé de lancer une mission.

La notion de « capacités militaires multilatérales composites » recouvre à la fois des situations où une capacité est organisée sous forme d'une unité composée des contributions de chaque allié et les formes de coopération où les alliés se spécialisent dans certains domaines et que ces capacités fonctionnent alors dans un ensemble commun. À titre d'exemple illustrant ce que sont des capacités militaires multilatérales composites, peuvent être cités le SDCA, le futur système AGS, ainsi que la structure de commandement intégrée de l'OTAN. D'autres exemples sont des structures multinationales comme le commandement multinational opérationnel situé à Ulm et le corps multinational Nord-Est basé à Szczecin. Peut en outre être citée la force opérationnelle interarmées à très haut niveau de préparation (VJTF) 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. Les groupements tactiques de l'Union européenne sont dans une situation comparable ; ces unités destinées à réagir en cas de crise sont mises à disposition par un groupe d'États membres dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune et doivent se tenir à disposition pendant une durée de six mois. Un exemple pour une capacité militaire multilatérale composite sous forme de spécialisation est le système anti-missile *Patriot* dont ne disposent que peu de membres de l'Alliance.

Le degré des relations de dépendance peut varier significativement selon la capacité militaire multilatérale composite concernée. Sur ce fond, le gouvernement fédéral dispose d'une marge

d'évaluation et d'appréciation sur la question de savoir à partir de quel degré de dépendance il veut politiquement garantir la disponibilité d'une capacité et pour quelles capacités concrètes il souhaite une telle garantie.

Avec la présentation des rapports annuels prévus à l'alinéa 1^{er}, le gouvernement fédéral explique quelles responsabilités concrètes découlent pour les capacités militaires multilatérales composites du principe de la solidarité entre 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.

Lors de la description des capacités militaires multilatérales composites, il sera souvent nécessaire de consacrer quelques développements au contexte de la politique de sécurité dans lequel ces capacités seront employées et ce, afin de pouvoir apprécier les rapports de dépendance mutuelle attachés à la capacité en question.

La description de cette dépendance mutuelle découlant d'une capacité composite doit notamment illustrer de quelle manière et pour quelles raisons d'une part les partenaires de l'Allemagne dépendent de la disponibilité de la contribution allemande à cette capacité et d'autre part l'Allemagne dépend de la disponibilité des contributions de ses partenaires. Cette question peut concerner des aspects tant de quantité que de qualité.

L'explication par capacité concrète des conséquences potentielles d'une non-participation de l'Allemagne devrait inclure en particulier les questions suivantes de savoir :

- Si et dans quelle mesure un engagement de cette capacité sans la contribution allemande est compromis ou affecté dans sa capacité de durer.
- Si et dans quelle mesure l'emploi d'autres capacités est affecté par la disponibilité de la contribution allemande.
- Quels types d'engagements seraient particulièrement touchés par l'atteinte à une capacité ou par son blocage.

En outre, il conviendra de prévoir une mention spéciale si certaines capacités militaires multilatérales composites apparaissent particulièrement déterminantes pour les engagements dans le cadre des missions de maintien de la paix des Nations Unies.

Le rapport relatif à la création de nouvelles capacités militaires multilatérales composites (alinéa 2) doit permettre une discussion en temps utile et ciblée des questions spécifiques découlant de la mise en place des nouvelles capacités respectives.

Selon la disposition de l'alinéa 2, 1^{re} phrase, le gouvernement fédéral informe le Bundestag aussi tôt que possible de la création de nouvelles capacités militaires multilatérales composites. Le gouvernement fédéral dispose alors d'une marge d'appréciation pour décider à

quel moment il considère les négociations relatives à la création d'une nouvelle capacité militaire multilatérale composite suffisamment avancées pour informer le Bundestag et les commissions compétentes de ce dernier. Le devoir d'information, prévu au § 7 ParlBG, dans le domaine de la politique de sécurité et de défense commune de l'Union européenne n'est pas affecté. Selon cette disposition, le gouvernement fédéral informe le Bundestag de manière détaillée, continue et aussi tôt que possible, notamment en qui concerne les actes juridiques au sujet desquels une délibération est prévue et l'évolution ultérieure prévisible des délibérations. Les documents d'importance fondamentale sont à transmettre au Bundestag sur demande de ce dernier.

L'obligation de présenter un rapport prévue à l'alinéa 2, 2^{de} phrase s'applique lorsque le gouvernement fédéral a conclu un accord au niveau international ou européen en raison duquel les alliés sont en droit d'attendre une certaine action de l'Allemagne. Un tel accord peut prendre la forme d'un mémorandum d'entente ou de l'échange de lettres dites d'intention. Un exemple pour une capacité militaire multilatérale composite créée par la décision d'un organe d'une organisation internationale est la VJTF, laquelle repose sur des décisions du Conseil de l'Atlantique Nord. Dans l'Union européenne, des capacités militaires multilatérales composites peuvent être créées par une décision du Conseil de l'Union européenne (article 46 TUE). Le domaine de la responsabilité propre du pouvoir exécutif n'est pas affecté.

La nécessité d'obtenir l'approbation du Parlement à l'engagement d'une capacité dans le cadre d'une mission concrète n'est pas restreinte par les débats ni par l'adoption de résolutions éventuelles portant sur les rapports visés aux alinéas 1^{er} et 2.

6.2. 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.

Après le § 2 est introduit le § 2a rédigé comme suit :

« § 2a Collaboration au sein d'états-majors et de quartiers généraux

L'exercice de fonctions dans des quartiers généraux, services et états-majors intégrés ou à composition multinationale de l'OTAN, de l'Union européenne ou de toute autre organisation internationale de sécurité mutuelle collective par des soldates et des soldats de la Bundeswehr ne requiert pas l'approbation du Bundestag allemand, si ces soldates et soldats ne se trouvent alors pas dans une zone de conflit armé ou ne sont pas amenés à employer directement les armes utilisées dans une telle zone. »

Motifs :

La loi relative à l'intervention du Parlement dans le cadre de la décision d'engager des forces armées à l'étranger votée en 2005 ne contient pas de dispositions explicites relatives aux états-majors et aux quartiers généraux. Toutefois, dans la présentation du projet de loi, il fut précisé que la collaboration de soldates et de soldats allemands « au sein d'états-majors et de

quartiers généraux intégrés ou à composition multinationale » ne serait pas considéré comme engagement d'une force armée. En revanche, pour un engagement au sein d'états-majors et de quartiers généraux créés spécialement pour une mission armée, l'approbation du Bundestag était considérée comme étant nécessaire (impression du Bundestag 15/2742, p. 5).

Cette situation juridique a soulevé par le passé plusieurs questions de délimitation, par exemple lors de l'augmentation du nombre de personnel des états-majors permanents en cas de crise. De plus, des évolutions récentes au sein de l'OTAN et de l'Union européenne rendent nécessaire de prévoir des dispositions explicites à ce sujet dans la loi relative à l'intervention du Parlement dans le cadre de la décision d'engager des forces armées à l'étranger.

D'une part, la distinction entre états-majors permanents et non-permanents n'est pas directement pertinente en ce qui concerne les états-majors et les quartiers généraux créés pour le commandement de missions menées par l'Union européenne dans le cadre de la PSDC. À l'heure actuelle, l'Union européenne ne dispose pas d'états-majors ou de quartiers généraux permanents. Lors de la planification et la mise en œuvre de missions qu'elle décide, l'Union européenne a donc recours aux états-majors nationaux qui lui ont été attribués. D'autre part, la distinction formelle entre états-majors permanents et non-permanents n'apparaît en outre pas opportune en ce qui concerne les unités mobiles nouvellement créées des états-majors et des quartiers généraux permanents de l'OTAN. Lorsque cette dernière déploie ces unités dans une zone de conflit armé, les soldates et les soldats sont potentiellement exposés à une situation à risques concrets. La distinction formelle entre états-majors permanents et états-majors constitués *ad hoc* doit donc être abandonnée.

Le nouveau critère de distinction devra être le déploiement, dans le cadre d'un état-major, de soldates et de soldats allemands dans une zone marquée par un conflit armé. Le raisonnement derrière ce critère est qu'une telle situation entraîne typiquement un risque plus élevé pour les soldates et les soldats engagés. Pour cette raison, le déploiement d'unités mobiles d'un état-major permanent dans une zone de conflit armé doit lui aussi dépendre de l'approbation du Bundestag.

La notion de conflit armé s'inspire de la définition donnée par le droit international public et faisant référence à l'emploi organisé de la force par des groupes armés. La définition donnée par le droit international public ne permet toutefois pas de déterminer clairement la zone de conflit, étant donné que les différentes dispositions du droit international humanitaire ont un champ d'application géographique différent. Dès lors, la notion de « zone de conflit armé » ne doit pas recevoir une interprétation trop étroite et, en cas de doute, cette interprétation doit aller en faveur de la compétence du Parlement. Entrent alors dans cette définition non seulement les zones dans lesquelles des hostilités actives ont lieu (« *zones of active hostilities* »), mais également toute zone dans laquelle il existe un risque concret pour les unités engagées de se retrouver mêlées à un conflit armé. Pour qu'une zone entre dans la définition retenue, il n'est notamment pas nécessaire que des combats soient imminents dans la zone dans laquelle l'état-major ou le quartier général doivent être déployés. Il suffit qu'il soit prévisible concrètement, eu égard à l'évolution probable du conflit, que les unités engagées se retrouvent mêlées à une action armée. De plus, ne joue pas non plus de rôle la question de savoir si les risques pour les soldates et les soldats sont le fait d'unités combattantes régulières ou irrégulières.

Le fait que le déploiement des unités mobiles d'un état-major dans une zone de conflit armé dépende à l'avenir de l'approbation du Bundestag ne remet pas en cause la capacité de

l'Allemagne de s'intégrer dans une alliance. En particulier, les soldates et les soldats allemands pourront toujours apporter sans interruption ni retard leur contribution au sein de telles unités mobiles, car une telle action – si elle devient nécessaire dans le cadre d'une opération – est, en vertu de la procédure d'urgence prévue au § 5 ParlBG, possible sans l'approbation préalable du Bundestag. En outre, les états-majors et les quartiers généraux de l'OTAN et de l'Union européenne font partie des capacités militaires multilatérales composites dont la disponibilité sera politiquement assurée par les rapports visés au § 9 ParlBG. Cette affirmation vaut en particulier en ce qui concerne les unités mobiles de tels états-majors et quartiers généraux.

Ne constitue pas une collaboration au sein d'un état-major intégré ou multinational la situation où des soldates et des soldats de la Bundeswehr emploient directement des armes de guerre (le cas échéant télécommandées). Dès lors, le commandement direct d'un drone équipé d'armements requiert par exemple toujours l'approbation du Parlement, même si cette mesure part, du point de vue du lieu ou du point de vue organisationnel, d'un état-major.

6.3. 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. Une telle démarche peut également contribuer à sensibiliser encore plus les parlements à la dimension européenne des capacités militaires multilatérales composites.

Le cadre pour de tels contacts peuvent être d'une part l'Assemblée parlementaire de l'OTAN ou encore, à l'échelon de l'Union européenne, la « Conférence interparlementaire sur la politique étrangère et de sécurité commune et la politique de sécurité et de défense commune » nouvellement créée en 2012¹⁰¹. D'autre part, des contacts réguliers à l'échelon des commissions parlementaires compétentes pourront être utiles et ce, notamment en ce qui concerne les parlements de ceux des alliés avec lesquels existe une collaboration plus étroite en termes de coopération en matière de politique de sécurité et de défense. De même, l'échange d'informations et d'opinions avec les commissions compétentes du Parlement européen pourrait être intensifié, par exemple à travers des réunions communes à intervalles réguliers ou l'invitation de membres du Parlement européen au Bundestag pour qu'ils s'expriment sur certains sujets prévus à l'ordre du jour de la commission des affaires étrangères ou de la commission de la défense.

En outre, la commission recommande d'examiner la question de savoir dans quelle mesure les échanges d'informations avec les parlements de ceux des alliés avec lesquels la coopération en matière de politique de sécurité est particulièrement étroite pourraient être plus

¹⁰¹ *Wolfgang Wagner*, compte-rendu de l'audition du 11 septembre 2014, p. 47 et suivante. Sur le rôle des assemblées parlementaires en matière d'échange d'informations et d'opinions cf. *Felix Arndt, Parliamentary Assemblies, International*, in Wolfrum (dir.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (à jour : mars 2013), §§ 85 et 111.

institutionnalisés, par exemple en ce qui concerne les débats portant sur des capacités militaires multilatérales composites ainsi que les critères pour une mission et les résultats de l'évaluation d'une mission.

7. Précisions relatives à la notion d'engagement

Eu égard aux questions de délimitation¹⁰² 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.

Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale, l'engagement de forces armées requiert une légitimation particulière du point de vue du droit constitutionnel : d'une part en raison du risque considérable pour la vie et la santé des soldates et des soldats allemands et d'autre part en raison des risques politiques d'escalade et d'implication¹⁰³. Ces deux aspects régissent également l'interprétation de la notion d'engagement. Alors que la question du risque concret pour la vie et la santé des soldates et des soldats allemands exige en définitive toujours une appréciation cas par cas, il est en revanche possible d'identifier certains types d'engagements où le risque d'escalade ou d'implication est en règle générale faible.

La commission considère à cet égard que, d'une part, une action indirecte de soutien à un engagement armé ne conduit pas nécessairement à ce que les unités engagées se retrouvent mêlées à une action armée. Dès lors, il convient d'opérer une distinction entre d'un côté des mesures de soutien qui peuvent engager la responsabilité internationale de l'Allemagne et de l'autre côté le fait d'être amené à prendre part à une action armée, lequel a une définition plus étroite et conduit à ce que l'approbation du Parlement soit constitutionnellement exigée. D'autre part, l'appréciation constitutionnelle adéquate d'une mesure de soutien suppose qu'un groupement de forces armées intégrées soit apprécié dans son ensemble, sans que ses différents éléments qui le composent ne soient regardés isolément. Des soldats de la Bundeswehr qui ne portent pas d'armes, même lorsqu'ils ne sont pas personnellement exposés à des risques, sont considérés comme prenant part à une action armée lorsque leur action constitue une contribution déterminante pour le système militaire menant l'opération armée¹⁰⁴. Les exemples cités par la Cour constitutionnelle fédérale illustrent que les contributions concernées se caractérisent par un lien spécifique qu'elles ont avec l'opération armée. Ainsi, prend part à une action armée une personne qui mène une opération de reconnaissance directement avant une telle action. *A contrario*, la participation à une opération de reconnaissance générale ne conduit pas à une telle participation à une action armée.

Dans le cadre de services de logistique, il y a participation à une action armée si la mise à disposition de ces services présente un lien suffisamment spécifique avec une situation de recours à la force¹⁰⁵. Des services de logistique généraux sans un tel rapport avec des combats

¹⁰² Cf. *supra* le point 4.3., p. 35.

¹⁰³ Cf. Recueil BVerfGE 121, 135 (161) – *SDCA Turquie*.

¹⁰⁴ Cf. Recueil BVerfGE 121, 135 (168) – *SDCA Turquie*.

¹⁰⁵ Cf. Recueil BVerfGE 121, 135 (165) – *SDCA Turquie*.

armés n'entrent pas dans le champ des missions nécessitant une approbation préalable du Parlement. Le fait d'assurer des soins médicaux ne présente également pas de lien avec l'action armée, même si la mise en œuvre d'une opération armée dépend de la disponibilité d'une assistance médicale. Lorsque ces soins médicaux sont assurés en dehors de la zone de conflit armé et que les soldates et les soldats ne sont donc pas exposés à des risques, ils ne requièrent alors en règle générale pas l'approbation préalable du Parlement. Ces précisions que la commission recommande jouent un rôle notamment en ce qui concerne les capacités multilatérales composites, existantes ou futures, dans les domaines de la logistique et des soins médicaux.

La précision, par le législateur, relative à la question de savoir à quel moment et sous quelles conditions des missions de formation entrent dans le champ de l'obligation d'approbation préalable par le Parlement rendrait compte aux yeux de la commission de l'importance croissante de ce type d'engagement, lequel constituera sans nul doute et surtout dans le cadre de l'Union européenne un élément de taille de la politique de sécurité. Déjà dans le cadre de la législation actuellement en vigueur, les missions de formation ne sont pas, eu égard à leur objectif, soumises à l'obligation d'obtenir un mandat du Bundestag. Toutefois, elles peuvent requérir l'approbation du Bundestag, lorsque les soldats sont déployés dans un environnement à risques et qu'il faut s'attendre concrètement à ce que des mesures d'autodéfense impliquant l'utilisation d'armes soient nécessaires.

Les missions d'observation font elles aussi partie du type de missions à faible risque d'escalade ou d'implication. Ces missions se distinguent alors de missions de maintien de la paix dotées d'une large autorisation d'autodéfense. Ces derniers types de mission sont, d'après la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale, soumises à l'obligation d'approbation préalable du Parlement¹⁰⁶.

Le fait que, dans le cadre du type de missions citées, il ne faille pas en règle générale s'attendre à ce que les forces engagées se trouvent amenées à prendre part à une action armée ne change rien au devoir du gouvernement fédéral, dans le cadre des obligations d'information que les lois en vigueur lui imposent, d'informer le Bundestag de telles missions. En particulier, il est opportun d'assurer que les commissions compétentes soient saisies en temps utile et ce, notamment pour assurer le contrôle par le Parlement de la question de savoir si l'approbation du Bundestag est exceptionnellement requise. En ce qui concerne les missions dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune de l'Union européenne, une obligation d'informer de manière détaillée est déjà prévue par le § 7 de la loi EUZBBG.

La commission recommande alors de modifier comme suit la loi relative à l'intervention du Parlement dans le cadre de la décision d'engager des forces armées à l'étranger :

7.1. Modification du § 2 ParlBG

Le § 2 est modifié comme suit :

1. À l'alinéa 1^{er}, le mot « *concrètement* » est ajouté derrière les mots « *qu'il faut s'attendre* ».

¹⁰⁶ Cf. Recueil BVerfGE 90, 286 (387 s.) – *Missions à l'étranger de la Bundeswehr*.

Explication :

Le teneur actuelle du § 2, alinéa 1^{er} est la conséquence d'un arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale datant de 1994 (Recueil BVerfGE 90, 286 (388) – *Missions à l'étranger de la Bundeswehr*). L'insertion du mot « *concrètement* » est une précision reprenant les mots choisis par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale (Recueil BVerfGE 121, 135 (164 et suivantes) – *SDCA Turquie*).

2. L'alinéa 2 est rédigé comme suit :

« *La participation à une action armée n'est pas à attendre en cas*

1. *de mesures préparatoires ou de planification, y compris de missions d'exploration ;*
2. *a) d'aides et de prestations humanitaires des forces armées,*
b) de soutien logistique sans rapport avec les combats,
c) de mise à disposition de soins médicaux à l'extérieur de la zone de conflit,
d) de missions de formation,
lorsque des armes ne sont portées que dans un but d'autodéfense ou de formation ;
3. *de missions d'observation menées par les Nations Unies ou tout autre système de sécurité mutuelle collective et dans le cadre desquelles n'est pas prévue, eu égard aux risques réduits, d'autorisation à exécuter par la force les objectifs de la mission et que des armes ne sont portées que dans le seul objectif d'autodéfense. »*

Motifs :

La nouvelle rédaction donnée à l'alinéa 2 prévoit que dans le cadre de mesures préparatoires ou de planification ainsi que dans le cadre de certains types d'engagements, il n'y aura pas lieu de s'attendre à ce que les forces engagées prennent part à une action armée. La participation de soldates et de soldats de la Bundeswehr à de telles missions ne requiert alors pas l'approbation du Bundestag selon le § 1^{er}, alinéa 2 ParlBG, sauf si les conditions concrètes d'une mission viennent à renverser cette présomption légale. Ces nouvelles règles doivent agencer les dispositions des deux alinéas de ce paragraphe d'une meilleure manière que ne le fait la rédaction actuelle qui contient parfois des redondances dans la formulation des conditions dans lesquelles une action est considérée comme armée.

Le nouvel alinéa 2, n° 1 précise que les missions d'exploration font partie des mesures préparatoires ou de planification. Dans les dispositions actuellement en vigueur, un flou juridique demeurait, étant donné que le § 4, alinéa 3, 1^{er} tiret ParlBG classe les missions d'exploration dans le champ d'application de la procédure simplifiée d'approbation. L'idée derrière cette démarche était que des missions d'exploration pouvaient dépendre de l'approbation du Bundestag si elles étaient menées dans une zone dangereuse et dans laquelle il fallait craindre que la mission d'exploration ne se trouve impliquée dans un conflit armé. Eu égard aux expériences faites depuis l'entrée en vigueur de la loi relative à l'intervention du Parlement dans le cadre de la décision d'engager des forces armées à l'étranger, il est

désormais possible de considérer qu'en règle générale les missions d'exploration ne sont pas menées dans un tel environnement. Dès lors, aucune mission d'exploration revêtue d'un propre mandat n'a en pratique été menée.

Le nouvel alinéa 2, n° 2 commence par étendre l'énumération des missions dans le cadre desquelles une participation à une action armée n'est généralement pas à attendre et qui ne constituent alors pas en elles-mêmes une mission armée au sens de la loi relative à l'intervention du Parlement dans le cadre de la décision d'engager des forces armées à l'étranger. Sont ajoutés les cas suivants dans cette énumération : soutien logistique sans rapport avec les combats (lettre b)), mise à disposition de soins médicaux à l'extérieur de la zone de conflit (lettre c)), missions de formation (lettre d)).

Toutefois, même des missions comme celles qui viennent d'être énumérées peuvent le cas échéant requérir l'approbation du Parlement dans un cas particulier, lorsque, exceptionnellement et en raison de risques potentiels, il faut s'attendre concrètement à ce que les soldates et les soldats engagés prennent part à une action armée.

Le soutien logistique reste également soumis à l'obligation d'approbation par le Bundestag lorsqu'il a un lien avec les combats. Tel est notamment le cas lorsque, dans le cadre d'une mission en cours, du personnel militaire ou des armes sont transportés par voie aérienne dans la zone de combats. Il en va de même en ce qui concerne le ravitaillement en vol d'avions de chasse pendant une mission aérienne concrète. Un exemple illustrant le cas d'un soutien logistique suffisamment éloigné de la zone de combats est en revanche celui de la mise à disposition de capacités de transport aérien lors du lancement d'une mission de maintien de la paix menée par les Nations Unies.

Les mots « *mise à disposition de soins médicaux à l'extérieur de la zone de conflit* » visent notamment le cas de la mise à disposition de soins immédiats dans un hôpital (niveau de traitement 3 du code employé par l'OTAN) et, selon les risques sur place, la chirurgie d'urgence (niveau de traitement 2). Est également recouverte par cette notion le rapatriement de soldates ou de soldats blessés lorsque ceux-ci sont hospitalisés dans un hôpital mobile se trouvant dans une zone sécurisée.

La disposition du n° 3 inclut dans le champ d'application de la norme la participation à des missions d'observation menées par les Nations Unies ou tout autre système de sécurité mutuelle collective lorsque les soldates et les soldats engagés ne sont pas autorisés, eu égard aux risques réduits, à exécuter par la force les objectifs de la mission. Lors de telles missions, il n'y a en règle générale pas de risque concret d'escalade ou d'implication ni de risque de devoir faire face à une situation d'autodéfense. Pour ces raisons, de telles missions ne sont pas soumises à l'obligation d'approbation.

Il n'est pas procédé à la détermination d'un plafond explicite concernant le nombre de personnes engagées. Il est certes possible que l'ampleur d'une mission d'observation constitue un indice possible pour l'appréciation de la question de savoir si les risques pesant sur la mission sont suffisamment limités pour justifier le traitement juridique préférentiel d'une telle mission sur le fondement de la disposition du n° 3. Toutefois, un plafond limitant le nombre de personnes engagées ne tiendrait pas suffisamment compte de la complexité du pronostic nécessaire en la matière.

Outre les Nations Unies, sont considérées comme systèmes de sécurité mutuelle collective, l'OTAN et l'Union européenne. À l'avenir, la disposition pourrait également s'appliquer à

des missions d'observations menées sous l'égide de l'OSCE et dans le cadre desquelles sont engagés des soldates et des soldats allemands portant des armes dans un but d'autodéfense.

7.2. Modification s'ensuivant du § 4, alinéa 3 ParlBG en ce qui concerne les missions d'exploration

Le § 4 est modifié comme suit :

À l'alinéa 3, le 1^{er} tiret est abrogé.

Motifs :

Faire sortir les missions d'exploration du champ d'application de la procédure simplifiée est une modification découlant de la précision proposée de la disposition du § 2, alinéa 2, n^o 1 ParlBG selon laquelle les missions d'exploration ne constituent pas des missions soumises à l'obligation d'approbation.

8. Recommandations relatives à la teneur des mandats

8.1. Marges d'action lors de la détermination des modalités d'un mandat

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 maximum 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. Le binôme Parlement / gouvernement¹⁰⁷ créé par le mécanisme du droit d'approbation préalable du Parlement joue un rôle lors de la décision stratégique portant sur la question de savoir « si » un recours à la force doit être autorisé. Le Bundestag est continûment coresponsable de cette décision¹⁰⁸. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale souligne que la décision relative aux modalités concrètes et à l'étendue d'un engagement relève de la compétence du seul gouvernement fédéral¹⁰⁹. Sur ce fond, le fait que les mandats soient rédigés par le gouvernement fédéral et que le Parlement ne puisse les modifier sert à protéger le domaine de la responsabilité propre du pouvoir exécutif.

L'obtention d'un mandat laissant au gouvernement fédéral des marges d'action pour la mise en œuvre opérationnelle peut être opportune également dans l'objectif de permettre le plus tôt possible une intervention du Bundestag. Ainsi, la Cour constitutionnelle fédérale indique-t-elle que pour des raisons liées à la garantie de l'efficacité de la procédure, l'intervention du Parlement doit en règle générale avoir lieu à un moment où la décision matérielle sur le

¹⁰⁷ Cf. Recueil BVerfGE 123, 135 (161) – *SDCA Turquie*.

¹⁰⁸ Cour constitutionnelle fédérale, décision du 13 octobre 2009 – *KFOR*, http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20091013_2bve000408.html, n^o 18.

¹⁰⁹ Cf. Recueil BVerfGE 90, 286 (389) – *Missions à l'étranger de la Bundeswehr* ; 123, 135 (161 s.) – *SDCA Turquie*.

recours à la force n'a pas encore été arrêtée¹¹⁰. Une intervention du Parlement en temps utile au sens de cette jurisprudence peut toutefois le cas échéant n'être possible que si les détails opérationnels n'ont pas encore été définitivement fixés.

Divers instruments existent pour permettre une détermination flexible du nombre maximum de personnes engagées. Ce plafond peut dans un premier temps être fixé tout en laissant une marge suffisante permettant de réagir aux scénarios possibles relatifs aux besoins en personnel. Une telle démarche conduirait en pratique à ce que, en règle générale, le nombre de soldates et de soldats engagés resterait nettement en deçà de ce plafond.

En outre, il est possible de prévoir explicitement la constitution d'une réserve qui permettrait d'augmenter pendant un certain temps ou dans un certain but le nombre de personnes engagées. Cette observation est pertinente notamment en ce qui concerne les cas où l'Allemagne, en tant que nation-cadre, assume une responsabilité particulière pour le succès d'une mission. Cette responsabilité implique de pouvoir réagir en priorité et à brève échéance à une évolution de la situation et de compenser, du moins temporairement, un manque de personnel.

Un autre domaine dans lequel il serait judicieux d'employer des formulations ouvertes, laissant une marge permettant une adaptation aux évolutions de l'opération, est celui de la détermination de la zone d'opération.

La commission ne manque pas d'admettre que la délimitation entre la décision de principe et la mise en œuvre opérationnelle ne se fera pas toujours sans difficultés lors de l'application concrète. L'octroi de marges de manœuvre plus larges pour la détermination des modalités d'un mandat va dès lors de pair avec l'obligation d'informer le Bundestag, dans le cadre des dispositions en vigueur régissant ce devoir d'information, sur la manière dont ces marges auront été utilisées et quelles évolutions de la situation ont conduit à cette utilisation. Ainsi, le Parlement sera-t-il en mesure d'examiner la question de savoir si le cadre stratégique de la mission a été respecté lors de l'utilisation de ces marges de manœuvre. Plus les cas de figure dans lesquels la flexibilité sera nécessaire auront été expliqués au cours des discussions, plus cet examen sera facile.

8.2. Exigences de flexibilité spécifiques lors de missions de maintien de la paix menées par les Nations Unies

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.

Ainsi, la mise à disposition de capacités de soutien logistique devrait-elle faire l'objet de mandats prévoyants¹¹¹. Une telle démarche pourrait avoir lieu dès que de solides raisons amènent à penser que les Nations Unies vont demander de telles capacités pendant la durée du prochain mandat. Il n'est en revanche pas nécessaire que le moment concret d'une telle demande soit déjà connu.

¹¹⁰ Cf. Recueil BVerfGE 123, 135 (167) – *SDCA Turquie*.

¹¹¹ À titre d'exemple pour un tel mandat peut être cité le cas dans lequel les capacités de transport ont, à titre de précaution, été inscrites dans la demande de prorogation de la participation allemande à la mission MINUSMA de l'ONU (impression du Bundestag 18/1416), alors que les avions concernés devaient dans un premier temps être retirés de l'opération après l'expiration du mandat précédent.

Un indice pour un besoin accru de flexibilité peut également être le fait qu'au moment de la prorogation du mandat au niveau national, des discussions pouvant conduire à une modification des besoins d'une mission sont déjà en cours à l'échelon des Nations Unies. Pour améliorer la compatibilité, en termes de durée, des procédures au niveau national et à l'échelon international, il serait alors judicieux de tenir compte, lors de la rédaction de la demande, des évolutions prévisibles et ce, afin d'éviter qu'un mandat rectificatif ne devienne rapidement nécessaire.

Un besoin particulier de flexibilité peut se faire sentir dans le cadre de missions de maintien de la paix lorsque la première réaction à une crise a eu lieu par exemple sous la direction de l'Union européenne et au moyen d'un groupement tactique de l'Union et qu'ensuite, une mission de maintien de la paix sous l'égide des Nations Unies lui succède. Il peut s'avérer nécessaire de continuer d'employer les capacités déjà sur place, y compris les soldates et les soldats allemands, lors de la mise en place de la mission de l'ONU. Pour cette raison, il serait utile d'examiner déjà dans le cadre de la rédaction du mandat initial la question de savoir si la possibilité d'une délégation de la conduite de la mission aux Nations Unies peut être prévue à titre de précaution. Une telle démarche éviterait d'une part de devoir promptement adopter un mandat supplémentaire et permettrait d'autre part à l'Allemagne (et à l'Union européenne) de jouer un rôle plus important dans les premiers stades de la planification d'une mission menée par l'ONU.

En ce qui concerne la pratique des Nations Unies de mettre certaines capacités, notamment logistiques, à la disposition de plusieurs missions parallèles (« coopération entre missions »), la commission recommande de tenir compte le mieux possible de ces besoins lors de la rédaction du mandat. Ainsi serait-il envisageable de prévoir que certaines capacités pourraient être temporairement employées pour soutenir certaines autres missions menées par les Nations Unies. Une telle démarche paraît judicieuse notamment lorsque, de leur côté, les Nations Unies ont déjà déterminé les missions entre lesquelles une telle coopération doit avoir lieu¹¹².

9. 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.

Dans ce contexte, la commission suggère d'examiner la question de savoir si l'Allemagne peut nommer certaines capacités avec lesquelles elle souhaiterait s'engager particulièrement dans le cadre de missions de maintien de la paix. Ces capacités pourraient alors former le noyau de la contribution allemande à des missions auxquelles l'Allemagne veut participer, sans que cela ne conduise à réduire cette contribution à ces seules capacités. Une telle attitude pourrait devenir le signe distinctif de l'Allemagne dans le cadre des missions de maintien de la paix et ainsi augmenter la visibilité de la contribution allemande.

¹¹² En ce sens, cf. désormais déjà la demande du gouvernement fédéral relative à la participation allemande à la mission de l'ONU MINUL au Libéria, impression du Bundestag 18/4768, points 2, 3 et 7.

La coopération avec nos partenaires européens est d'une importance primordiale aussi en ce qui concerne l'engagement plus poussé de l'Allemagne à l'échelon des Nations Unies. Ainsi, l'Allemagne pourrait-elle, ensemble avec des partenaires européens, se charger de certains éléments – le cas échéant rapprochés du point de vue de leurs fonctions ou de leur lieu – d'une mission de maintien de la paix. En outre, des capacités militaires multilatérales composites pourraient être créées qui joueraient un rôle également lors de l'engagement dans le domaine des missions de maintien de la paix. Le développement de telles capacités pourrait se baser sur les réflexions menées dans le plan d'action de l'Union européenne relatif aux missions de l'ONU de maintien de la paix selon lesquelles l'Union européenne met à disposition certains éléments dans le cadre d'une mission de maintien de la paix menée par les Nations Unies ou soutient la mise à disposition d'une capacité par un groupe d'États membres¹¹³. Un tel élément pourrait par exemple être constitué par un groupement tactique de l'Union européenne.

La commission recommande une participation adéquate du Bundestag à cette discussion stratégique.

10. 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.

Disposer d'informations substantielles relatives aux volets civils d'une mission de réaction à une crise et débattre de ces informations au Parlement aident à comprendre le concept global dans lequel l'engagement militaire est intégré. Cela peut constituer un élément important pour gagner l'acceptation large et durable par la population des objectifs d'une opération internationale. Au-delà de la mission concrète concernée, une telle démarche peut constituer une contribution à une mise à jour du consensus en matière de politique de sécurité lequel constitue le fondement et le cadre pour un approfondissement de l'intégration au sein d'alliances et pour le caractère fiable de la disponibilité des capacités militaires multilatérales composites.

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. Une telle démarche permettrait également au gouvernement fédéral de démontrer que les opérations militaires

¹¹³ Cf. *supra*, le point 5.2.2., p. 42.

font partie d'une stratégie d'ensemble et ne sont pas des mesures isolées de l'action de l'État ou de l'alliance.

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.

11. Procédure simplifiée

11.1. Modalités de la procédure

11.1.1. De la distinction entre procédure et approbation sur le fond d'une affaire

Aux yeux de la commission, la procédure simplifiée d'approbation prévue par le § 4 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).

Pour cette raison, la commission regrette qu'il n'ait plus été fait usage depuis 2006 de cette possibilité légitime prévue par la loi. 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 fond¹¹⁴. 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.

Pour soutenir de son côté les efforts pour renforcer l'acceptation de la procédure simplifiée, le gouvernement fédéral pourrait mentionner explicitement dans sa lettre de transmission de la demande d'approbation adressée au président du Bundestag allemand qu'il demande d'une part que sa motion soit traitée dans le cadre de la procédure simplifiée et d'autre part qu'elle soit adoptée. Une telle approche illustrerait que le gouvernement fédéral estime lui aussi que l'acceptation de traiter une demande dans le cadre de cette procédure simplifiée ne vaut pas automatiquement approbation sur le fond du dossier.

¹¹⁴ Cf. *supra* le point 4.1.3., p. 31. Une telle démarche devrait en particulier être envisageable en ce qui concerne des mandats au sujet desquels la position politique des groupes parlementaires est connue et a été présentée lors des débats portant sur le premier mandat.

La commission suggère de mentionner les modalités évoquées de la procédure dans la partie générale de la présentation d'un 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.

11.1.2. Quorum pour demander une saisine du Bundestag

La commission a également débattue de la question d'une modification du quorum à atteindre pour que le Bundestag soit saisi d'une demande qui avait été introduite selon la procédure simplifiée. Ainsi serait-il envisageable de porter ce quorum d'actuellement un groupe parlementaire ou cinq pour cent des membres du Bundestag à deux groupes parlementaires ou 20 pour cent des membres du Bundestag.

Pour les raisons suivantes, ces pistes de réflexion n'ont à ce jour pas été approfondies. Le droit de demander à ce que le Bundestag soit saisi fait partie, en l'état actuel du droit, des droits protégeant les minorités au Parlement et pouvant être exercé par un groupe parlementaire isolé. Dès lors, il ne faut pas négliger que pour être effective en pratique, une réforme durable de la procédure simplifiée nécessite une large acceptation dépassant les seuls deux grands groupes que sont le groupe CDU/CSU et le groupe SPD. La commission est confiante que ses recommandations serviront de base à une renaissance de la procédure simplifiée dans la pratique et que par conséquent, des mesures autres ne sont pas nécessaires pour le moment.

La simplification de la procédure qui peut être réalisée par la procédure éponyme réside dans le fait que l'approbation peut être donnée sans débat parlementaire¹¹⁵. Toutefois, en pratique, la décision de ne pas procéder à un débat parlementaire portant sur une opération armée ne peut être prise que d'une manière consensuelle incluant tous les groupes parlementaires. Autrement, tout groupe pourrait d'une part introduire une demande de révocation de l'approbation donnée par le Bundestag (§ 8 ParlBG), demande sur laquelle il faudrait alors délibérer en temps utile. D'autre part, tout groupe pourrait faire la demande d'une séance réservée aux questions d'actualité portant sur une mission armée décidée par la voie de la procédure simplifiée.

11.2. Champ d'application de la procédure simplifiée

Lors des débats de la commission, certains de ses membres ont proposé d'étendre le champ d'application de la procédure simplifiée. Selon cette proposition, l'application de la procédure simplifiée devait être possible lorsque le gouvernement fédéral demande l'approbation de l'engagement de capacités militaires multilatérales composites isolées dans le cadre d'un système de sécurité mutuelle collective. L'approbation du Bundestag portant sur l'engagement de ces capacités militaires multilatérales composites aurait alors été donnée suivant une procédure en deux temps. Dans un premier temps, le Bundestag aurait approuvé de manière générale et abstraite le recours à la procédure simplifiée dans le cadre du débat sur les rapports relatifs aux capacités militaires multilatérales composites, et dans un second temps, il aurait approuvé sur le fond la mission concrète prévue, approbation donnée selon la procédure simplifiée.

La majorité de la commission ne s'est pas ralliée à cette proposition et ce, notamment pour les raisons suivantes :

¹¹⁵ En revanche, la procédure simplifiée n'apporte pas nécessairement un gain de temps.

La procédure simplifiée doit rester réservée aux engagements de faible intensité et étendue. L'engagement de capacités militaires multilatérales composites importantes comme le SDCA ou les unités mobiles d'états-majors ou de quartiers généraux basés dans la zone d'opération n'entre pas de cette catégorie. Cette conclusion vaut en particulier pour les cas où une capacité militaire multilatérale composite est engagée dans le cadre d'une mission plus large des alliés, comme cela aurait été le cas de l'opération *Unified Protector*. Le but des rapports relatifs aux capacités militaires multilatérales composites demeure non de conférer une légitimité à une mission future, mais surtout d'attirer une plus grande attention aux engagements politiques qui sont la conséquence de l'intégration dans une alliance. Ce processus doit faciliter le débat en cas de lancement d'une mission, mais il ne doit justement pas s'y substituer, comme cela serait le cas dans le cadre de la procédure simplifiée. En l'état actuel, la procédure simplifiée n'a qu'un très faible effet pratique¹¹⁶ et elle ne constitue donc pas la voie adéquate pour renforcer le caractère fiable de la disponibilité de capacités militaires multilatérales composites. La renaissance de la procédure simplifiée n'a de chance d'aboutir que si le champ d'application de cette procédure n'est pas trop élargi.

12. Information du Bundestag

12.1. Appréciations dressant un bilan et évaluation interministérielle

La commission propose la modification qui suit du § 6 ParlBG :

Le § 6 est modifié comme suit :

1. Après l'alinéa 1^{er} sont introduits les alinéas 2 et 3 rédigés comme suit :

« (2) Dans le cadre des motifs d'une demande de prorogation d'une décision nécessitant l'approbation du Bundestag, le gouvernement fédéral présente au Bundestag des appréciations dressant un bilan portant sur les opérations concernées. En même temps, le gouvernement fédéral y fait le point sur l'évolution de la situation politique et humanitaire dans la zone des opérations.

(3) Au terme d'une mission, le gouvernement fédéral présente au Bundestag un rapport interministériel d'évaluation portant une appréciation sur l'efficacité des volets militaires et civils de la mission. »

2. L'actuel alinéa 2 devient l'alinéa 4.

Motifs :

Le nouvel alinéa 2 introduit dans les dispositions relatives au devoir d'information (§ 6 ParlBG) une obligation de présenter des appréciations dressant un bilan. Quant au nouvel alinéa 3, il règle la présentation d'un rapport d'évaluation au terme d'une mission. Ces deux devoirs d'information étaient déjà prévus dans les motifs du projet de loi relative à l'intervention du Parlement dans le cadre de la décision d'engager des forces armées à l'étranger (impression du Bundestag 15/2742, p. 6). Le gouvernement fédéral a toutefois indiqué que ces précisions n'ont pas été reprises dans le texte de la loi et ne sont donc pas contraignantes (réponse du gouvernement fédéral suite à l'impression du Bundestag 16/3740, p. 2, 4 et 5).

¹¹⁶ Cf. *supra* le point 4.1.3., p. 31.

L'objet de l'appréciation dressant un bilan comprise dans les motifs d'une demande de prorogation d'une mission est de présenter des données-clefs structurées relatives à l'opération concernée, puis d'examiner sur la base de ces données l'efficacité de la mission en question. La condition nécessaire pour pouvoir dresser un bilan est en règle générale que des indicateurs transparents soient formulés. Ces derniers ne peuvent être fixés d'avance de manière abstraite, mais doivent être concrétisés à l'aune de la situation initiale et des objectifs d'une mission. De même, la question du degré de détails que l'appréciation dressant un bilan doit contenir dépend du type, de l'étendue et de la complexité de la mission concernée.

Le rapport d'évaluation doit 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'obligation de présenter des rapports fondés sur des indicateurs reprend une évolution ayant déjà eu lieu chez certains alliés comme les Pays-Bas ou le Canada en matière de normes pour la surveillance et l'évaluation. Lorsque ces dernières interviennent sur le fondement d'indicateurs transparents, cela permettra aux partenaires de l'Allemagne de mieux comprendre l'exercice du contrôle politique par le Bundestag. Notamment en ce qui concerne l'engagement de capacités militaires multilatérales composites, une telle démarche favorise le développement d'une conception commune relative à la question de savoir sur quelle base l'engagement de telles capacités est évalué. Le résultat en sera un renforcement de la confiance en le caractère fiable des partenaires. De cette manière, des rapports fondés sur des indicateurs pourront apporter une contribution à l'approfondissement de l'intégration dans les alliances.

L'appréciation dressant un bilan et l'évaluation ne doivent 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. Une telle approche tient compte du fait qu'une crise ne peut en définitive pas être réglée uniquement avec des moyens militaires. Dès lors, la réponse militaire à une crise doit elle aussi être intégrée dans un concept politique d'ensemble incluant des éléments relatifs à la prévention de crises comme à la gestion de la situation d'après-crise. Figurent également parmi les aspects importants la situation des droits de l'homme dans le pays dans lequel a lieu la mission, la situation de sécurité, la mise en place d'un État fonctionnel et la coopération en matière d'aide au développement. La question de savoir dans quelle mesure fonctionne la coopération civilo-militaire et de quelle manière elle peut être améliorée revêt également une importance particulière.

12.2. Information portant sur certaines opérations des forces spéciales classées secret défense

La commission propose d'introduire un § 6a rédigé comme suit :

Après le § 6 est introduit un § 6a rédigé comme suit :

« § 6a Information portant sur certaines opérations des forces spéciales classées secret défense »

(1) Le gouvernement fédéral informe oralement et dans un délai adéquat les présidents et les porte-parole des commissions compétentes du Bundestag des opérations classées secret défense des forces spéciales. Les porte-parole peuvent transmettre ces informations à titre confidentiel aux présidents de groupe parlementaire.

(2) En outre, au terme d'une opération, le gouvernement fédéral informe oralement, en temps utile et de manière appropriée les commissions compétentes du Bundestag des objectifs et des principaux résultats de l'opération. Les détails relatifs au déroulement de l'opération et des informations permettant de déduire des conclusions relatives aux personnes engagées ou aux capacités dont disposent les forces spéciales et leurs alliés ne font pas l'objet du devoir d'information. L'intérêt des alliés à préserver le secret de certaines informations doit être respecté.

(3) Le Bundestag tient compte des exigences de la protection du secret en assurant un traitement confidentiel des informations conformément aux dispositions de son règlement portant sur la protection du secret. »

Motifs :

La pratique suivie jusqu'ici en matière d'information relative à des opérations classées secrètes des forces spéciales repose sur un accord entre le gouvernement fédéral et les présidents des groupes parlementaires datant de novembre 2006. Selon cette pratique, le gouvernement fédéral informe à titre confidentiel les présidents, les vice-présidents et les porte-parole de la commission de la défense et de la commission des affaires étrangères avant l'engagement des forces spéciales et au terme d'opérations importantes, lorsque et dans la mesure où cette information est possible sans compromettre la mission ou mettre en danger les soldats ou leurs familles. Les porte-parole ont le droit de transmettre ces informations à titre confidentiel aux présidents des groupes parlementaires (cf. la réponse du gouvernement fédéral à une petite question du groupe LA GAUCHE, impression du Bundestag 16/6157, p. 2). Par une décision du 4 décembre 2008, le Bundestag a repris cette pratique d'information et invité le gouvernement fédéral à renseigner le Bundestag de manière détaillée et une fois par semestre des opérations des forces spéciales. Cette décision prévoyait en outre une information, dans le cadre des obligations de présenter des rapports relatifs aux différents mandats, portant sur les opérations de l'unité des forces spéciales *KSK* (impression du Bundestag 16/11230).

L'alinéa 1^{er} reprend la pratique suivie jusqu'ici en matière d'information et l'entérine dans la loi relative à l'intervention du Parlement dans le cadre de la décision d'engager des forces armées à l'étranger. Selon la répartition des fonctions actuellement en vigueur, la commission des affaires étrangères et la commission de la défense sont les commissions du Bundestag compétentes en la matière. Afin de préserver le secret défense, il est prévu que l'information des porte-parole et des commissions compétentes aura lieu oralement. Le moment de l'information dépendra notamment des exigences devant assurer la sécurité d'une opération. Dans la mesure où cela est possible, et en s'orientant à la pratique suivie jusqu'ici, une première information des présidents et des porte-parole doit avoir lieu avant le lancement ou au moment du lancement de l'opération.

L'alinéa 2 complète l'information visée à l'alinéa 1^{er} lorsqu'il prévoit une information orale des commissions compétentes. Celle-ci doit avoir lieu le plus tôt possible après la fin d'une opération. Une information immédiate n'est pas requise, le moment précis de cette information pouvant varier en fonction de considérations liées à la sécurité de l'opération. L'information doit avoir lieu sous une forme adéquate. Cela permet de procéder à une information dont le degré de détails est adapté au cercle plus étendu, comparé à celui visé à l'alinéa 1^{er}, des destinataires de cette information.

La disposition de l'alinéa 2, 2^e phrase concrétise cet aspect et exclut explicitement certaines informations du devoir de renseigner les commissions. Font partie des détails relatifs au déroulement d'une opération par exemple le nombre de soldates et de soldats employés ou la manière concrète dont la mission a été préparée et exécutée. L'interdiction de divulguer des informations qui permettraient d'en déduire des conclusions relatives aux personnes engagées sert à protéger les soldates et les soldats. Ne font 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.

La disposition de la 3^e phrase précise que l'intérêt des alliés à préserver le secret de certaines informations doit être respecté. Cette précision s'explique par le fait qu'un nombre considérable des opérations des forces spéciales sont menées ensemble avec des alliés. Cette capacité de coopération des forces spéciales ne doit pas être compromise par l'information donnée au Bundestag.

L'alinéa 3 prévoit que le Bundestag tient compte des exigences de la protection du secret en assurant un traitement confidentiel des informations. Cela permet de procéder à une délibération adaptée aux conditions concrètes d'une opération et au degré de qualification secret défense.

13. Processus de réflexion sur le fondement constitutionnel des engagements des forces armées

Au cours des travaux de la commission, la question des bases constitutionnelles pour les engagements des forces armées a fait l'objet de discussions politiques, notamment eu égard aux délibérations qui avaient lieu et portaient sur le mandat pour une mission de formation en Irak.

Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale, l'engagement des forces armées est licite en cas de défense nationale (article 87a, alinéa 2 GG), ainsi que dans le cadre et selon les règles de systèmes de sécurité mutuelle collective (article 24, alinéa 2 GG)¹¹⁷. La grande majorité des missions s'opèrent dans ce cadre non controversé. Au-delà de ce cadre, la question des limites imposées par la Constitution n'a pas encore été définitivement tranchée¹¹⁸. D'une part, dans son arrêt de 1994 relatif aux missions à l'étranger de la Bundeswehr, la Cour constitutionnelle fédérale a laissé ouverte la question de savoir si l'article 87a, alinéa 2 GG s'appliquait à tous les engagements des forces armées ou seulement

¹¹⁷ Cf. Recueil BVerfGE 90, 286 (345) – *Missions à l'étranger de la Bundeswehr*.

¹¹⁸ Pour une analyse faisant le point des questions débattues, voir *Michael Bothe, Die parlamentarische Kontrolle von Auslandseinsätzen der Streitkräfte*, in Hufen (dir.), *Mélanges en l'honneur de H.-P. Schneider*, 2008, p. 165 ; *Georg Nolte, Kosovo und Konstitutionalisierung: Zur humanitären Intervention der NATO-Staaten*, in *Revue ZaöRV* 59 (1999), p. 941. En faveur d'une révision constitutionnelle clarifiant cette question voir *Eckart Klein, Bemerkungen zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Auslandseinsatz deutscher Streitkräfte*, in Fischer-Lescano et al. (dir.), *Frieden in Freiheit*, 2008, p. 157.

à ceux ayant lieu sur le territoire national¹¹⁹. D'autre part, la portée de la notion de défense continue à faire l'objet du débat constitutionnel, par exemple en ce qui concerne la question de savoir dans quelle mesure cette notion inclut des situations allant au-delà de la défense d'une alliance, par exemple des situations de légitime défense collective au sens de l'article 51 de la Charte des Nations Unies ou une intervention pour sauver des ressortissants allemands en péril à l'étranger¹²⁰.

Selon l'avis unanime des membres de la commission, l'examen approfondi du cadre constitutionnel pour les engagements de la Bundeswehr dépasse la mission de la commission. Ces questions présentent toutefois un lien avec la question de l'intervention du Parlement en général, étant donné que le fondement constitutionnel constitue un aspect primordial lors du processus de formation de la volonté politique dans le cadre des délibérations portant sur les mandats autorisant une mission. La commission estime alors que la question de la nécessité d'une réforme et des possibilités de réforme est importante en ce qui concerne la législation militaire.

La commission recommande alors 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.

14. Recommandations relatives à des mesures complémentaires d'organisation administrative

Les mesures proposées par la commission visent à assurer le suivi, par le Parlement, de l'approfondissement de l'intégration dans le cadre des alliances et de l'engagement de l'Allemagne dans le cadre des missions de maintien de la paix menées par les Nations Unies. Elles visent également à renforcer le Bundestag dans l'exercice de la coresponsabilité continue de ce dernier en matière d'engagement des forces armées. Dans ce contexte, le nombre d'informations que le Bundestag doit traiter augmente sensiblement.

Le traitement structuré et durable de ces informations et la mise en place d'une « mémoire institutionnelle » ne revient pas uniquement aux groupes parlementaires du Bundestag, mais relève, notamment pour des considérations d'efficacité, de la compétence des services administratifs.

La commission suggère alors que le Bundestag et les groupes parlementaires examinent la question de savoir quelles mesures d'ordre administratif seraient appropriées pour atteindre ces objectifs.

15. Information du Bundestag dans le domaine de la politique de sécurité et de défense commune de l'Union européenne

Le § 7, alinéa 1^{er}, 1^{re} phrase EUZBBG, mettant en œuvre une exigence découlant de l'article 23, alinéa 2 GG, prévoit qu'entre autres dans le domaine de la politique de sécurité et

¹¹⁹ Cf. Recueil BVerfGE 90, 286 (355) – *Missions à l'étranger de la Bundeswehr*.

¹²⁰ Sur la portée de l'article 51 de la Charte des Nations Unies voir *Heike Krieger*, in Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, *Grundgesetz*, 13^e édition, 2014, article 87a, § 12 ; *Otto Deppenheuer*, in Maunz/Dürig, *Grundgesetz*, à jour 72^e livraison 2014, article 87a, § 199 et suivant ; Recueil BVerwGE 127, 302 (312 s.). Sur la question du secours apporté aux ressortissants allemands à l'étranger voir *Volker Epping*, in commentaire en ligne *BeckOK GG*, article 87a, § 10 ; *Juliane Kokott*, in Sachs, *Grundgesetz*, 7^e édition, 2014, article 87a, § 26 et suivant.

de défense commune de l'Union européenne, le gouvernement fédéral informe le Bundestag de manière détaillée, continue et aussi tôt que possible. Cette information doit comporter la transmission d'un aperçu des actes juridiques au sujet desquels une délibération est prévue prochainement, l'évaluation de ces actes et une appréciation relative à l'évolution ultérieure des délibérations (aperçu à titre indicatif, § 7, alinéa 1^{er}, 3^e phrase EUZBBG). Dans ce contexte, ne sont considérés comme actes juridiques que les décisions du Conseil contraignantes pour des tiers (notamment les décisions relatives à des mesures restrictives ou la mise en place de missions civiles ou militaires).

Le gouvernement fédéral considère jusqu'à présent que son devoir d'information se limite à cet aperçu à titre indicatif. La transmission de documents de l'Union européenne sur le fondement du § 7, alinéa 1^{er}, 1^{re} phrase qui irait au-delà de cet aperçu est rejetée par le gouvernement fédéral. Toutefois, il découle de l'exposé des motifs de la loi EUZBBG en 2009 que la mention de l'aperçu à titre indicatif devait juste souligner l'importance que les mécanismes d'alerte précoce revêtent également dans les domaines de la PESC et de la PSDC. Il n'est dès lors pas possible de déduire de la disposition du § 7, alinéa 1^{er}, 3^e phrase EUZBBG qu'elle limiterait le devoir d'information à l'aperçu à titre indicatif.

En outre, le § 7, alinéa 2 EUZBBG prévoit qu'en complément, le gouvernement transmet au Bundestag, sur demande et de manière formelle, des documents d'importance fondamentale. La condition préalable pour que cette disposition soit efficace dans la pratique est que le gouvernement fédéral ait informé le Bundestag de manière générale des évolutions d'importance fondamentale et des documents dont il dispose à ce sujet.

Dans ce contexte, la commission se rallie à l'avis unanime des groupes parlementaires du Bundestag et selon lequel la disposition du § 7 EUZBBG doit être interprétée d'une manière soucieuse des intérêts du Parlement.

**Quatrième partie – Synthèse relative au texte de la loi relative à l'intervention du
Parlement dans le cadre de la décision d'engager des forces armées à l'étranger**

<p align="center">Loi du 18 mars 2005 relative à l'intervention du Parlement dans le cadre de la décision d'engager des forces armées à l'étranger (Journal officiel fédéral <i>BGBl.</i> I p. 775)</p>	<p align="center">Modifications de la loi proposées par la commission</p>
<p align="center">§ 1 Principe</p>	<p align="center">§ 1 Principe</p>
<p>(1) La présente loi détermine les modalités et l'étendue de l'intervention du Bundestag lors de l'engagement de forces armées allemandes à l'étranger. Il n'est pas dérogé aux dispositions de l'article 115a de la Loi fondamentale.</p> <p>(2) L'engagement de forces armées allemandes à l'extérieur du champ d'application de la Loi fondamentale requiert l'approbation du Bundestag.</p>	<p align="center">N o n m o d i f i é</p> <p align="center">N o n m o d i f i é</p>
<p align="center">§ 2 Définition</p>	<p align="center">§ 2 Définition</p>
<p>(1) Il y a engagement des forces armées lorsque des soldates ou des soldats de la Bundeswehr prennent part à des opérations armées ou qu'il faut s'attendre à ce qu'ils y participent.</p> <p>(2) <i>Des mesures de préparation ou de planification ne constituent pas un engagement au sens de la présente loi. De telles mesures ne sont pas soumises à une approbation par le Bundestag. Il en va de même en ce qui concerne des opérations et mesures d'aide humanitaire de la part des forces armées, dans le cadre desquelles le port d'armes ne poursuit qu'un objectif d'autodéfense et qu'il ne faut pas s'attendre à ce que les soldates ou les soldats soient amenés à participer à des opérations armées.</i></p>	<p>(1) Il y a engagement des forces armées lorsque des soldates ou des soldats de la Bundeswehr prennent part à des opérations armées ou qu'il faut s'attendre concrètement à ce qu'ils y participent.</p> <p>(2) La participation à une action armée n'est pas à attendre en cas</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. de mesures préparatoires ou de planification, y compris de missions d'exploration ; 2. a) d'aides et de prestations humanitaires des forces armées, b) de soutien logistique sans rapport avec les combats, c) de mise à disposition de soins médicaux à l'extérieur de la zone de conflit, d) de missions de formation, <p>lorsque des armes ne sont portées que dans un but d'autodéfense ou de formation ;</p>

	<p>3. de missions d’observation menées par les Nations Unies ou tout autre système de sécurité mutuelle collective et dans le cadre desquelles n’est pas prévue, eu égard aux risques réduits, d’autorisation à exécuter par la force les objectifs de la mission et que des armes ne sont portées que dans le seul objectif d’autodéfense.</p>
	<p>§ 2a Collaboration au sein d’états-majors et de quartiers généraux</p>
	<p>L’exercice de fonctions dans des quartiers généraux, services et états-majors intégrés ou à composition multinationale de l’OTAN, de l’Union européenne ou de toute autre organisation internationale de sécurité mutuelle collective par des soldates et des soldats de la Bundeswehr ne requiert pas l’approbation du Bundestag allemand, si ces soldates et soldats ne se trouvent alors pas dans une zone de conflit armé ou ne sont pas amenés à employer directement les armes utilisées dans une telle zone.</p>
<p>§ 3 Demande d’approbation</p>	<p>§ 3 Demande d’approbation</p>
<p>(1) Le gouvernement fédéral transmet au Bundestag la demande d’approbation de l’engagement des forces armées en temps utile et préalablement au déclenchement dudit engagement.</p> <p>(2) La demande déposée par le gouvernement fédéral comporte des mentions relatives notamment</p> <ul style="list-style-type: none"> - à la mission envisagée, - au théâtre des opérations, - au fondement juridique de la mission, - au nombre maximum de soldates et de soldats engagés, - aux capacités des forces armées à engager, - à la durée prévue de l’engagement, - aux coûts estimés et au financement de l’engagement. 	<p>Non modifié</p> <p>Non modifié</p>

<p>(3) Le Bundestag peut approuver la demande ou la rejeter. Des modifications de la demande ne sont pas admises.</p>	<p>N o n m o d i f i é</p>
<p>§ 4 Procédure simplifiée d’approbation</p>	<p>§ 4 Procédure simplifiée d’approbation</p>
<p>(1) En cas d’engagement de faible intensité et étendue, l’approbation peut être accordée selon une procédure simplifiée. Le gouvernement fédéral doit exposer les motifs conduisant à qualifier l’engagement en question comme étant de faible intensité et étendue. Le président ou la présidente du Bundestag allemand transmet la demande aux présidents des groupes parlementaires, aux présidents de la commission des affaires étrangères et de la commission de la défense, ainsi qu’à un membre (porte-parole) de chaque groupe parlementaire représenté dans ces commissions et désigné par ces groupes, et fait distribuer la demande en tant qu’imprimé du Bundestag à tous les membres du Bundestag. L’approbation est considérée comme donnée si, dans un délai de sept jours à compter de la distribution de l’imprimé du Bundestag, un groupe parlementaire ou cinq pour cent des membres du Bundestag n’ont pas exigé que la question soit examinée par le Bundestag. Lorsqu’il est exigé que le Bundestag traite de la question, cette dernière est tranchée par le Bundestag.</p> <p>(2) Est considéré comme engagement de faible intensité et étendue tout engagement qui implique un faible nombre de soldates et de soldats, qui est manifestement, vu les circonstances de la mission, d’importance mineure et qui ne constitue pas une participation à une guerre.</p> <p>(3) Sera généralement considéré comme engagement de faible intensité et étendue un engagement</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>constituant une mission d’exploration, dans le cadre de laquelle le port d’armes ne poursuit qu’un objectif d’autodéfense,</i> - n’impliquant que certains soldats ou soldates qui, en raison de conventions d’échanges, servent dans les forces armées d’un pays allié ou - n’ayant recours qu’à certains soldats ou 	<p>N o n m o d i f i é</p> <p>N o n m o d i f i é</p> <p>(3) Sera généralement considéré comme engagement de faible intensité et étendue un engagement</p> <ul style="list-style-type: none"> - n’impliquant que certains soldats ou soldates qui, en raison de conventions d’échanges, servent dans les forces armées d’un pays allié ou - n’ayant recours qu’à certains soldats ou soldates dans le cadre d’une mission des Nations Unies, de l’OTAN, de l’UE ou d’une organisation exécutant une mission des

soldates dans le cadre d'une mission des Nations Unies, de l'OTAN, de l'UE ou d'une organisation exécutant une mission des Nations Unies.	Nations Unies.
§ 5 Approbation ultérieure	§ 5 Approbation ultérieure
<p>(1) Les engagements en cas de péril imminent et devant intervenir sans délai ne requièrent pas d'approbation préalable de la part du Bundestag. Il en va de même en ce qui concerne les engagements destinés à sauver des personnes se trouvant dans une situation particulière de danger, aussi longtemps que l'examen public de la question par le Bundestag risquerait de mettre en danger la vie des personnes à sauver.</p> <p>(2) Préalablement au lancement de l'engagement et pendant la durée de celui-ci, le Bundestag doit être informé de manière appropriée.</p> <p>(3) La demande d'approbation de l'engagement doit être présentée sans délai une fois que l'engagement a commencé. Lorsque le Bundestag rejette la demande, l'engagement doit cesser.</p>	<p style="text-align: center;">Non modifié</p> <p style="text-align: center;">Non modifié</p> <p style="text-align: center;">Non modifié</p>
§ 6 Devoir d'information	§ 6 Devoir d'information
<p>(1) Le gouvernement fédéral informe régulièrement le Bundestag du cours des engagements et de l'évolution de la situation sur le théâtre des opérations.</p>	Non modifié
	<p>(2) Dans le cadre des motifs d'une demande de prorogation d'une décision nécessitant l'approbation du Bundestag, le gouvernement fédéral présente au Bundestag des appréciations dressant un bilan portant sur les opérations concernées. En même temps, le gouvernement fédéral y fait le point sur l'évolution de la situation politique et humanitaire dans la zone des opérations.</p>
	<p>(3) Au terme d'une mission, le gouvernement fédéral présente au Bundestag un rapport interministériel d'évaluation portant une appréciation sur l'efficacité des volets militaires et civils de</p>

	la mission.
(2) Dans les cas visés au § 4 alinéa 1 (procédure simplifiée d’approbation), le gouvernement fédéral informe sans délai les commissions compétentes et les porte-parole.	(4) Dans les cas visés au § 4 alinéa 1 (procédure simplifiée d’approbation), le gouvernement fédéral informe sans délai les commissions compétentes et les porte-parole.
	§ 6a Information portant sur certaines opérations des forces spéciales classées secret défense
	<p>(1) Le gouvernement fédéral informe oralement et dans un délai adéquat les présidents et les porte-parole des commissions compétentes du Bundestag des opérations classées secret défense des forces spéciales. Les porte-parole peuvent transmettre ces informations à titre confidentiel aux présidents de groupe parlementaire.</p> <p>(2) En outre, au terme d’une opération, le gouvernement fédéral informe oralement, en temps utile et de manière appropriée les commissions compétentes du Bundestag des objectifs et des principaux résultats de l’opération. Les détails relatifs au déroulement de l’opération et des informations permettant de déduire des conclusions relatives aux personnes engagées ou aux capacités dont disposent les forces spéciales et leurs alliés ne font pas l’objet du devoir d’information. L’intérêt des alliés à préserver le secret de certaines informations doit être respecté.</p> <p>(3) Le Bundestag tient compte des exigences de la protection du secret en assurant un traitement confidentiel des informations conformément aux dispositions de son règlement portant sur la protection du secret.</p>
§ 7 Prorogation d’un engagement	§ 7 Prorogation d’un engagement
(1) La procédure du § 4 s’applique également en cas de prorogation d’une décision d’approbation dont le contenu n’est pas modifié.	Non modifié
(2) Lorsque le gouvernement fédéral demande la prolongation d’un engagement,	Non modifié

<p>l'engagement est considéré comme étant approuvé jusqu'à l'écoulement d'un délai de deux jours de séance après distribution de l'imprimé du Bundestag contenant la demande. Lorsque la demande intervient selon la procédure simplifiée visée au § 4, l'engagement est considéré comme étant approuvé jusqu'à l'écoulement du délai prévu au § 4 alinéa 1 phrase 4 ; si un examen de la question par le Bundestag est exigé pendant que court le délai, l'engagement est considéré comme étant approuvé jusqu'à la fin de la semaine de séance suivant la demande d'examen de la question par le Bundestag. La durée de l'approbation initiale n'est pas affectée par les dispositions des phrases 1 et 2.</p>	
<p>§ 8 Droit de révocation</p>	<p>§ 8 Droit de révocation</p>
<p>Le Bundestag peut révoquer son approbation à l'engagement de forces armées.</p>	<p>Non modifié</p>
	<p>§ 9 Capacités militaires multilatérales composites</p>
	<p>(1) Chaque année, le gouvernement fédéral présente au Bundestag un rapport relatif aux capacités militaires multilatérales composites existantes dont la disponibilité doit être assurée sur le plan politique. Dans ce rapport, il expose les situations de dépendance liées à chaque capacité concernée, ainsi que les conséquences potentielles qui résulteraient pour un engagement de ces capacités si l'Allemagne décidait de ne pas participer à une mission.</p> <p>(2) Le gouvernement fédéral informe le Bundestag aussi tôt que possible de la création de nouvelles capacités militaires multilatérales composites auxquelles des soldates et des soldats de la Bundeswehr doivent contribuer. Après la conclusion d'un accord ou l'adoption d'une décision portant sur de telles capacités, le gouvernement fédéral présente un rapport au Bundestag.</p>

§ 9 Entrée en vigueur	§ 10 Entrée en vigueur
La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation.	La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation.

Berlin, le 20 mai 2015

Volker Rühle

Rainer Arnold

Professeur Matthias Herdegen

Hans-Peter Uhl

Walter Kolbow

Professeur James Davis

Roderich Kiesewetter

Wolfgang Schneiderhan

Niels Annen

Rainer Glatz

Professeur Georg Nolte

Professeur Wolfgang Zeh

Table des annexes

Annexe n° 1	Motion des groupes parlementaires CDU/CSU et SPD « Mise en place d'une commission de contrôle et de garantie des droits du Parlement lors de l'envoi de la Bundeswehr dans des missions à l'étranger », impression du Bundestag 18/766
Annexe n° 2	Compte-rendu de séance plénière – Extraits des débats de la 23 ^e séance tenue le 20 mars 2014, point n° 6 supplémentaire de l'ordre du jour, pages 1854 à 1863
Annexe n° 3	Tableau des impressions de la commission
Annexe n° 4	Liste des réunions tenues
Annexe n° 5	Questionnaire : Questions en vue de l'audition du gouvernement fédéral le 4 juin 2014, impression de la commission 18(26)001
Annexe n° 6	Exposé de M. le secrétaire d'État Markus Ederer, ministère des Affaires étrangères, impression de la commission 18(26)008
Annexe n° 7	Exposé de M. le secrétaire d'État parlementaire Christian Lange, ministère fédéral de la Justice et pour la Protection des consommateurs, impression de la commission 18(26)009
Annexe n° 8	Exposé du général Volker Wieker, chef de l'état-major de la Bundeswehr, ministère fédéral de la Défense, impression de la commission 18(26)014
Annexe n° 9	Série de questions du 4 juin 2014 de la commission portant sur les missions à l'étranger – réponses du ministère fédéral de la Défense –, impression de la commission 18(26)010
Annexe n° 10	Exposé du général de corps d'armée Heinrich Brauß, secrétaire général adjoint pour la politique de défense, la stratégie et la planification des forces armées de l'état-major international de l'OTAN à Bruxelles, impression de la commission 18(26)007 (nouveau)
Annexe n° 11	Exposé de l'amiral de flottille Jürgen Ehle, président du groupe de travail du Comité militaire de l'Union européenne, impression de la commission 18(26)002
Annexe n° 12	Déclaration de M. l'ambassadeur Martin Erdmann lors de l'audition de la commission de contrôle et de garantie de la participation du Parlement, impression de la commission 18(26)015

- Annexe n° 13 Déclaration du général Werner Freers, chef de l'état-major, Grand Quartier général des puissances alliées en Europe (SHAPE) à Mons (Belgique), impression de la commission 18(26)019 (nouveau)
- Annexe n° 14 Exposé du général (à la retraite) James L. Jones, ancien Conseiller à la sécurité nationale des États-Unis d'Amérique, impression de la commission 18(26)018
- Annexe n° 15 Exposé de M. Jean-Claude Mallet, conseiller d'État, ancien conseiller spécial du ministre français de la Défense, impression de la commission 18(26)017
- Annexe n° 16 Exposé de M. Joep Wijnands, chef de la direction politique de sécurité du ministère néerlandais des Affaires étrangères, impression de la commission 18(26)021
- Annexe n° 17 Exposé de l'expert M. Dominique David, Institut français de relations internationales – IFRI, impression de la commission 18(26)016d
- Annexe n° 18 Avis de l'expert M. Privat-docent Markus Kaim, directeur du groupe de recherche « politique de sécurité », Fondation Science et Politique, Institut allemand pour les affaires internationales et de sécurité (SWP), impression de la commission 18(26)016^e (nouveau)
- Annexe n° 19 Avis écrit de l'ancien membre du Bundestag M. Winfried Nachtwei relatif à l'audition du 11 septembre 2014 par la commission de contrôle et de garantie des droits du Parlement lors de l'envoi de la Bundeswehr dans des missions à l'étranger, impression de la commission 18(26)016f
- Annexe n° 20 M. le Professeur Johannes Varwick, Université Martin-Luther, Halle-Wittenberg, exposé écrit pour la 5^e séance 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 », Berlin, 11 septembre 2014, impression de la commission 18(26)016b
- Annexe n° 21 Séance d'audition 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, exposé de l'expert M. le Professeur Wolfgang Wagner, Université libre d'Amsterdam, impression de la commission 18(26)016c
- Annexe n° 22 Interlocuteurs lors de la séance extérieure à Bruxelles (21 et 22 janvier 2015) au sujet de l'état de l'intégration militaire ainsi que des évolutions prévisibles dans le cadre de la politique de sécurité et de défense à l'échelon de l'OTAN

- Annexe n° 23 Interlocuteurs lors de la séance extérieure à Bruxelles (21 et 22 janvier 2015) au sujet de l'état de l'intégration militaire ainsi que des évolutions prévisibles dans le cadre de la politique de sécurité et de défense à l'échelon de l'Union européenne
- Annexe n° 24 Tableau des capacités composites intégrées ou multinationales existantes et des projets de création de capacités multilatérales composites futures, impression de la commission 18(26)022
- Annexe n° 25 Note du secrétariat de la commission relative à la pratique parlementaire en matière de délibérations sur des demandes d'approbation d'une mission armée des forces allemandes, impression de la commission 18(26)023
- Annexe n° 26 Liste des dates des entretiens que les membres de la commission ont eus en dehors des séances régulières

Liste des abréviations

ACO	<i>Allied Command Operations</i> (Commandement allié Opérations)
AGS	<i>Alliance Ground Surveillance</i> (capacité alliée de surveillance terrestre)
AMIS	<i>African Union Mission in Sudan</i> (Mission de l'Union africaine au Soudan)
AWACS	<i>Airborne Early Warning and Control System</i> (voir SDCA)
BeckOK	<i>Beck'scher Online Kommentar</i> (commentaire en ligne Beck)
BVerfG	<i>Bundesverfassungsgericht</i> (Cour constitutionnelle fédérale)
BVerfGE	<i>Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts</i> (Recueil des décisions de la Cour constitutionnelle fédérale)
BVerwGE	<i>Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts</i> (Recueil des décisions de la Cour administrative fédérale)
cf.	<i>confer</i>
CDU	<i>Christlich Demokratische Union Deutschlands</i> (Union chrétienne-démocrate d'Allemagne)
CSU	<i>Christlich Soziale Union in Bayern</i> (Union chrétienne-sociale en Bavière)
dir.	sous la direction de
DSK	<i>Division Schnelle Kräfte</i> (Division des forces rapides)
EATC	<i>European Air Transport Command</i> (Commandement du transport aérien européen)
EU	<i>European Union</i> (voir UE)
EUTM	<i>European Union Training Mission</i> (Mission de formation de l'Union européenne)
EUZBBG	<i>Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union</i> (Loi relative à la coopération entre le gouvernement fédéral et le Bundestag allemand dans les affaires de l'Union européenne)
FIAS	Force internationale d'assistance à la sécurité
GG	<i>Grundgesetz</i> (Loi fondamentale allemande)
IFRI	Institut français de relations internationales

ISAF	<i>International Security Assistance Force</i> (voir FIAS)
JFC	<i>Joint Force Command</i> (commandement de forces interarmées)
JO	Journal officiel
KFOR	<i>Kosovo Force</i>
KSK	<i>Kommando Spezialkräfte</i> (unité de forces spéciales allemande)
MEADS	<i>Medium Extended Air Defense System</i> (système anti-missile)
MINUL	Mission des Nations Unies au Libéria
MINUS	Mission des Nations Unies au Soudan
MINUSMA	Mission intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali
MN JHQ Ulm	<i>Multinational Joint Headquarters Ulm</i> (Commandement multinational Ulm)
MONUSCO	Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i> (voir OTAN)
NRF	<i>NATO Response Force</i> (Force de réaction de l'OTAN)
n°	numéro
ONU	Organisation des Nations Unies
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
p.	page
ParlBG	<i>Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland (Parlamentsbeteiligungsgesetz)</i> (Loi relative à l'intervention du Parlement dans le cadre de la décision d'engager des forces armées à l'étranger)
PDS	<i>Partei des Demokratischen Sozialismus</i> (Parti du socialisme démocratique)
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PSDC	Politique de sécurité et de défense commune

s.	suisvant(e)
SACEUR	<i>Supreme Allied Commander Europe</i> (Commandant suprême des forces alliées en Europe)
SDCA	Système de détection et de commandement aéroporté
SEAE	Service européen pour l'action extérieure
SHAPE	<i>Supreme Headquarters Allied Powers Europe</i> (Grand Quartier général des puissances alliées en Europe)
SFOR	<i>Stabilisation Force</i> (Force de stabilisation)
SPD	<i>Sozialdemokratische Partei Deutschlands</i> (Parti social-démocrate d'Allemagne)
SWP	<i>Stiftung Wissenschaft und Politik</i> (Fondation Science et Politique)
TUE	Traité sur l'Union européenne
UdP	<i>Unterrichtung des Parlaments über die Auslandseinsätze der Bundeswehr</i> (Information du Parlement relative aux missions à l'étranger de la Bundeswehr)
UE	Union européenne
UN	<i>United Nations</i> (voir ONU)
VJTF	<i>Very High Readiness Joint Task Force</i> (Force opérationnelle interarmées à très haut niveau de préparation)
ZaöRV	<i>Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht</i> (Revue de droit public étranger et de droit international public)
ZIF	<i>Zentrum für Internationale Friedenseinsätze</i> (Centre allemand d'opérations de maintien de la paix)