

Fondation Konrad Adenauer

Bureau Sous-Régional Cotonou · Bénin

Programme pour la Promotion de la Démocratie en
Afrique de l'Ouest (PBWA)

Programme for the Promotion of Democracy in West
Africa



Konrad
-Adenauer-
Stiftung

Coopération Internationale
www.kas-benin.de

Colloque international

**« L'intégration des forces armées et de sécurité dans les sociétés démocratiques »
du 29 mars au 1 avril 2005, Cotonou, Bénin**

Communication 1 :

*Les outils de contrôle politique des armées en démocratie :
Cas de la République fédérale d'Allemagne*

par

Dr. Conny Mayer

Députée de l'Assemblée nationale allemande (Bundestag)

Cher Monsieur Loetzer, Excellence, Mesdames, Messieurs,

Je tiens à vous remercier de m'avoir invitée à cette rencontre à Cotonou. C'est avec grand plaisir que je suis venue me joindre à vous et je me réjouis d'avoir l'occasion de vous préparer, grâce à mon allocution, à ce qui va suivre dans les prochaines heures et les quelques jours suivants.

C'est un grand plaisir et un grand honneur pour moi que de pouvoir m'adresser à vous, ici, aujourd'hui. Je tiens surtout à remercier la Fondation Konrad Adenauer de m'avoir invitée à ce colloque de Cotonou et d'avoir voulu aborder un thème si important : "L'intégration des forces armées et de sécurité dans les sociétés démocratiques". Je remercie particulièrement le représentant de la Fondation Konrad Adenauer pour sa collaboration remarquable. Le contact étroit avec la Fondation Konrad Adenauer au Bénin nous est d'une grande utilité, à nous, parlementaires du Bundestag allemand.

Malheureusement, je parle mal le français et vous prie de m'excuser si je dois recourir à la langue allemande pour la suite de mon exposé.

Vous avez cependant la traduction française de celui-ci et je vous montrerai également quelques diapositives en français. Je vous ai aussi apporté la traduction française des articles essentiels de la Loi fondamentale allemande.

"L'intégration des forces armées et de sécurité dans les sociétés démocratiques", qui est le thème de ce colloque, renvoie à d'importantes questions d'actualité. Ce thème touche aussi l'Allemagne, où nous débattons par exemple du rôle futur des forces armées allemandes, la Bundeswehr, à l'ère de la menace terroriste. J'aborderai brièvement cette question à la fin de mon exposé.

Celui-ci est intitulé : "Les outils de contrôle politique des armées en démocratie : cas de la République fédérale d'Allemagne".

Pour une meilleure compréhension du sujet, je voudrais expliquer en quelques mots comment est organisé l'État en République fédérale d'Allemagne. Je me pencherai ensuite sur la séparation entre police et Bundeswehr ainsi que sur l'organisation de ces deux corps.

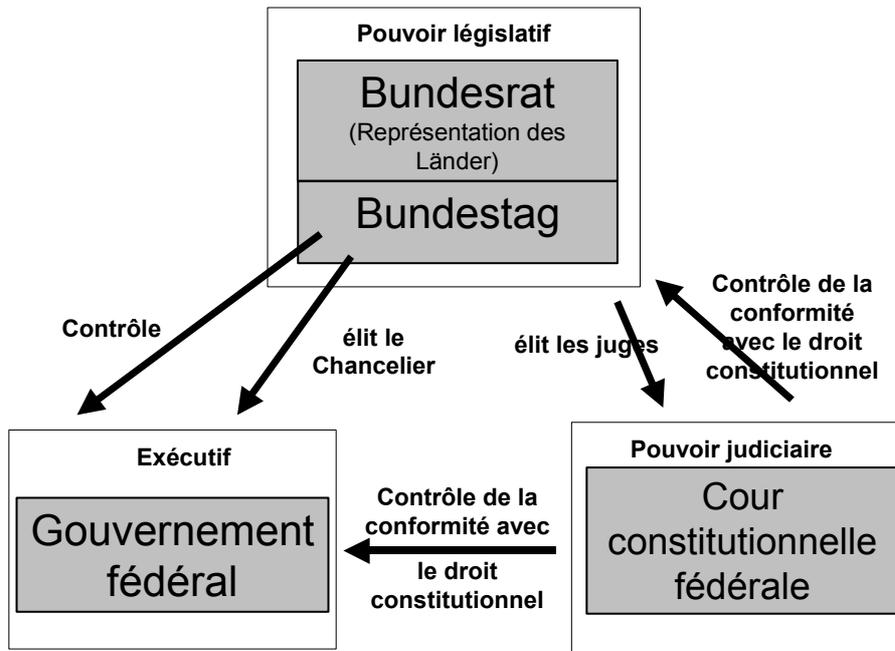
En tant que députée du Bundestag allemand, je voudrais mettre l'accent dans cet exposé sur le thème de l'exercice du contrôle parlementaire vis-à-vis de la Bundeswehr. Je vous présenterai les instruments qui sont à notre disposition pour un tel contrôle et expliquerai plus en détail ce que l'on appelle le "droit d'approbation préalable du Bundestag allemand".

Enfin, j'aborderai quelques-uns des sujets qui animent actuellement les débats en Allemagne.

Organisation de l'État

Permettez-moi de commencer en vous présentant l'organisation de l'État en Allemagne.

Le système de la République fédérale repose sur la séparation des pouvoirs entre le gouvernement fédéral (pouvoir exécutif), le parlement - également nommé Bundestag allemand - (pouvoir législatif) et les cours et tribunaux (pouvoir judiciaire), dont la plus haute instance est la Cour constitutionnelle fédérale.



Dr. Conny Mayer MdB

Le système en vigueur en Allemagne est celui de la démocratie représentative. Les parlements sont ainsi les seuls organes constitutionnels élus directement par le peuple. À titre d'exemple, j'ai été élue en 2002, lors des élections législatives fédérales, et suis devenue députée au parlement national, le Bundestag allemand. Le Bundestag actuel compte 603 députés, répartis entre 4 groupes parlementaires.

Les parlements désignent les autres organes du pouvoir. Ainsi, c'est le Bundestag allemand qui élit le chancelier fédéral.

En vertu du système fédéral - l'Allemagne compte en tout 16 Länder, comme par exemple le Bade-Wurtemberg et la Bavière -, le Bundestag doit, dans des cas déterminés, impliquer dans le travail législatif national le Bundesrat, qui est la représentation des Länder. Mais il y a aussi certaines compétences de politique intérieure qui sont assumées entièrement par les

parlements et les gouvernements régionaux ; il en va ainsi de l'autorité sur la police. La Loi fondamentale fixe tous les détails à ce sujet.

Séparation de la police et de la Bundeswehr

La création de forces armées est du ressort de la Fédération uniquement, comme le stipule la Loi fondamentale. Celle-ci précise aussi que ces forces armées ne peuvent en principe être engagées que pour la défense.

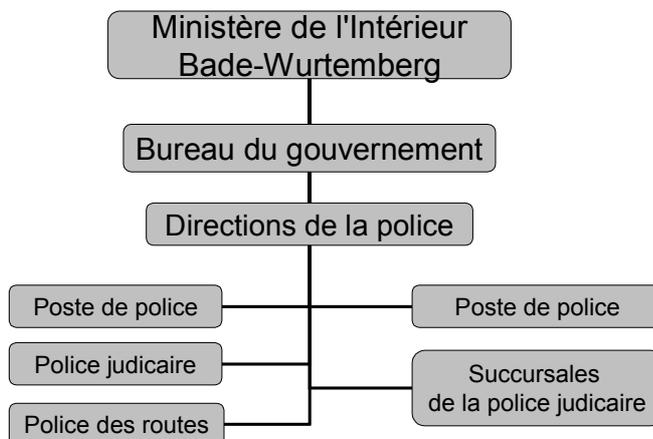
Les autres recours à la Bundeswehr doivent être désignés expressément par la Loi fondamentale. La Bundeswehr dépend du ministre de la Défense en temps de paix et du chancelier fédéral durant l'état de défense. L'état de défense est constaté lorsque le territoire fédéral fait l'objet d'une agression armée ou qu'une telle agression est imminente. Cette constatation doit être approuvée par le Bundestag allemand et le Bundesrat. (Article 115 a de la Loi fondamentale)

Depuis la fin de la guerre froide, en 1989, le scénario du risque en matière de sécurité extérieure de l'Allemagne a été complètement modifié. Dans une Europe unie, il n'est plus question de risque d'une agression de la part de nos voisins européens. La Bundeswehr doit se fixer aujourd'hui de nouvelles missions, comme la participation à des opérations de maintien de la paix, de stabilisation ou de rétablissement de la paix, que ce soit dans le cadre des Nations Unies, de l'OTAN ou de l'Union européenne. Au cours des dernières années, elle est intervenue par exemple en Afghanistan, au Kosovo ou, dans le cadre de la mission ARTEMIS, en République démocratique du Congo.

La garantie de la sécurité intérieure en République fédérale d'Allemagne est du ressort des Länder. Chacun d'eux a, pour ce faire, sa propre police. Celle-ci intervient pour la sécurisation des manifestations, pour l'élucidation des crimes et pour la protection des bâtiments. La police est soumise à l'autorité des ministres de l'Intérieur de chacun des Länder.

La stricte séparation des compétences entre Fédération et Länder en matière de forces armées et de police, telle que la prévoit la Loi fondamentale, est ainsi rendue plus visible.

Organisation de la police Exemple du Bade-Wurtemberg



Exceptions

S'agissant de la répartition des tâches entre Bundeswehr et la police, il existe quelques exceptions, qui sont également prévues par la Loi fondamentale. Je voudrais les citer brièvement :

Même si, avec leur police, les Länder sont responsables de la sécurité intérieure, ils n'ont pas compétence pour la protection des frontières.

Cette mission revient au corps fédéral de protection des frontières. Celui-ci surveille aussi bien les frontières nationales que les aéroports internationaux situés en Allemagne. Le corps fédéral de protection des frontières est soumis à l'autorité du ministre fédéral de l'Intérieur.

D'après mes informations, il existe des analogies entre le corps fédéral de protection des frontières allemand et la gendarmerie française, du moins en ce qui concerne les tâches assignées et l'organisation. Il y a toutefois une différence dans le fait que la gendarmerie est soumise à l'autorité du ministre de la Défense, et le corps fédéral de protection des frontières à celle du ministre de l'Intérieur.

La Bundeswehr peut être engagée à l'intérieur des frontières allemandes dans 3 situations exceptionnelles :

Premièrement, en vue de la défense du territoire dans le cas de l'état de défense. Pour cela, le Bundestag allemand et le Bundesrat doivent reconnaître - je l'ai déjà évoqué - cet état de défense.

Deuxièmement, en cas d'état de crise intérieure - c'est à dire en cas de danger menaçant l'existence ou l'ordre constitutionnel libéral et démocratique -, mais uniquement si la police et le corps fédéral de protection des frontières ne suffisent pas. Au cours des 50 ans d'histoire de la Bundeswehr, ces deux cas ne se sont heureusement jamais présentés !

Troisièmement, la Bundeswehr peut être mobilisée sur le territoire allemand en cas de catastrophes naturelles ou d'accidents graves.

L'exemple le plus récent en a été donné à l'été 2002, lors de l'"inondation du siècle" qui a frappé l'Allemagne. De nombreuses villes ont été envahies par les eaux. 73 000 personnes ont prêté main-forte contre la **crue** de l'Elbe et du Danube, dont environ 44 000 hommes et femmes soldats. Ils ont renforcé les digues menacées avec des sacs de sable, évacué des milliers de personnes bloquées par les eaux, assuré le ravitaillement de la population. Ce fut la plus grande intervention en cas de catastrophe de l'histoire de la Bundeswehr.

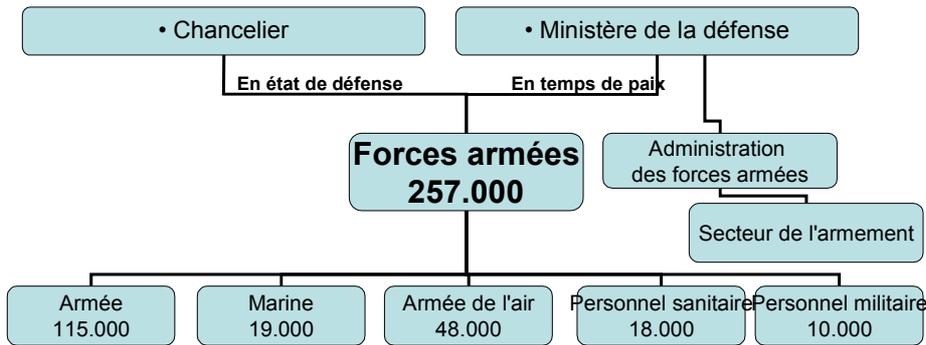
Telles sont donc les cas d'exceptions dans lesquels la Bundeswehr peut intervenir en Allemagne même. Tous trois sont prévus par la Loi fondamentale.

Organisation et structure des forces armées

Je voudrais à présent aborder brièvement la structure organisationnelle des forces armées en République fédérale d'Allemagne.

Le ministre fédéral de la Défense exerce le commandement suprême sur les forces armées. Le chancelier fédéral ne l'exerce, lui, qu'en cas d'état de défense. Les forces armées se composent de l'armée de terre, de la marine et de la force aérienne, ainsi que du personnel sanitaire et du personnel militaire. Elles représentent actuellement une force de 257 000 hommes et femmes soldats. Notre constitution stipule que les missions administratives - parmi lesquelles figure également le secteur de l'armement - doivent être assurées par une administration de la Bundeswehr indépendante des forces armées proprement dites. Cette administration est elle aussi soumise à l'autorité du ministre de la Défense.

Organisation des forces armées



Séparation **constitutionnelle** entre l'administration de l'armée et les forces armées

Armée du service militaire obligatoire: introduite en 1956, tous les hommes entre 18 et 45 ans, accessible aux femmes depuis 2001, accomplissement au BGS possible, durée: 9 mois, après: réserviste

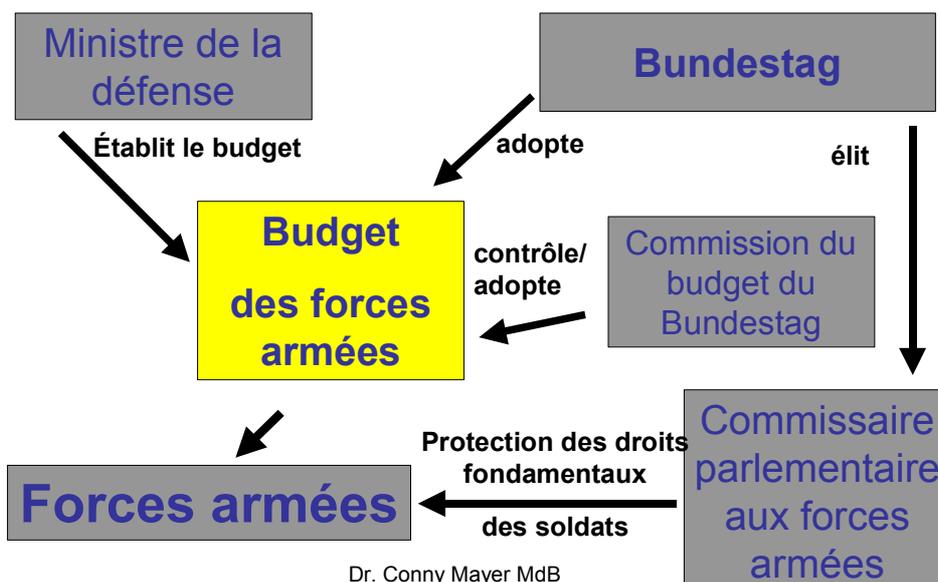
Dr. Conny Mayer MdB

La Bundeswehr est une armée de conscription. Le service militaire obligatoire a été introduit en 1956. Suivant la tradition démocratique remontant à la Révolution française, le Bundestag allemand a opté pour une armée de conscription au lieu d'une armée professionnelle. Tous les hommes d'âge compris entre 18 et 45 ans sont soumis à l'obligation du service militaire. Ils sont ensuite réservistes jusqu'à l'âge de 60 ans. Le service militaire a actuellement une durée de 9 mois. Depuis 2001, les femmes peuvent effectuer leur service dans toutes les unités des forces armées ; elles n'étaient admises jusque-là qu'au sein du service de santé.

Instruments du contrôle parlementaire

J'en viens à présent au point essentiel de mon exposé : les instruments du contrôle parlementaire. Je crois cependant que les observations que j'ai faites jusqu'ici à propos de l'organisation de l'État et de la Bundeswehr étaient importantes pour bien appréhender le sujet.

Instruments du contrôle du Bundestag



Dr. Conny Mayer MdB

Le Bundestag allemand n'exerce pas de contrôle sur la police car, comme je l'ai déjà indiqué, l'autorité sur la police est entre les mains des Länder. Au niveau parlementaire, les parlements régionaux sont compétents pour ce contrôle.

Étant membre du Bundestag allemand, je voudrais me limiter au contrôle qu'exerce celui-ci sur la Bundeswehr. Le Bundestag allemand dispose de plusieurs instruments pour le contrôle la Bundeswehr.

Il peut ainsi influencer sur le **budget** de la Bundeswehr puisque le budget du ministre de l'Intérieur doit être approuvé - comme tous les autres projets de budget - par le Bundestag. Pour cela, le ministre de la Défense établit chaque année le projet de budget.

C'est le ministre des Finances qui transmet tous les projets de budget à la commission du budget du Bundestag allemand. Celle-ci les examine et rédige une recommandation de décision en vue de son adoption. Le Bundestag allemand suit généralement la recommandation de décision de la commission du budget.

Outre l'examen et l'approbation du projet de budget annuel, le Bundestag doit approuver tout projet du ministre de la Défense prévoyant une dépense d'un montant supérieur à 25 millions d'euros. Ce n'est qu'après avoir reçu cette approbation qu'il peut être inscrit dans le projet de budget. Ainsi, par exemple, l'achat d'un sous-marin (dont le coût avoisine les 200 millions d'euros) doit d'abord être approuvé par la commission du budget avant de pouvoir être inscrit dans le projet de budget.

À travers le budget, le Bundestag possède donc un moyen de contrôle direct sur la Bundeswehr.

En outre, la **commission de la défense** du Bundestag contrôle la substance du travail et le fonctionnement de la Bundeswehr - notamment dans le cas des engagements en cours à l'étranger. La commission peut par exemple enquêter sur l'ensemble des dossiers concernant la défense, à tout moment et de sa propre initiative. L'action du gouvernement fédéral et du ministre de la Défense en particulier fait ainsi l'objet d'un suivi parlementaire.

Le **commissaire parlementaire aux forces armées** représente un troisième instrument de contrôle. Élu par le Bundestag, il doit assurer la protection des droits fondamentaux des soldats. Ceux-ci peuvent lui adresser des plaintes ou des propositions d'amélioration.

Un instrument de contrôle très puissant est mis en œuvre lors du déploiement **à l'étranger de la Bundeswehr dans le cadre de missions armées** :

C'est le principe du **droit d'approbation préalable**. Depuis décembre 2004, il existe une nouvelle loi qui règle en détail la participation parlementaire dans la prise de décisions relatives aux interventions à l'étranger de la Bundeswehr.

Loi sur la participation du Parlement dans la prise de décision de l'envoi de troupes à l'étranger

Cette loi stipule que, en principe, toute intervention des forces armées allemandes dans le cadre d'une mission armée est conditionnée par l'approbation préalable du Bundestag allemand.

Pratiquement, le gouvernement fédéral, en tant que pouvoir exécutif, présente au Bundestag une proposition d'envoi ciblé de la Bundeswehr à l'étranger. Cette proposition doit contenir des détails précis au sujet de l'intervention comme par exemple sa durée, sa situation géographique, son mandat, son coût prévisionnel, son financement et le nombre maximum de

soldats qu'elle peut comprendre. Le Bundestag allemand approuve ou rejette l'intervention. Il ne peut pas décider de modifications quant à son contenu.

S'il y a "**péril en la demeure**" - la notion est définie par la Loi fondamentale - le gouvernement fédéral peut prendre, à titre provisoire, la décision de l'intervention. Dans ce cas, le Bundestag doit approuver l'intervention ultérieurement ou bien il peut la rejeter et rappeler les troupes en Allemagne.

Les interventions de la Bundeswehr à l'étranger en cas de **catastrophes naturelles** ou à des fins d'**aide humanitaire** sont considérées comme des interventions non armées et ne nécessitent donc pas l'approbation du Bundestag. Lors de la catastrophe des tsunamis qui ont frappé le sud-est de l'Asie, 300 soldats allemands ont ainsi été envoyés à Aceh, en Indonésie. Il y ont reconstruit un hôpital et ont assuré des soins médicaux à plus de 3 000 blessés dans un hôpital de campagne de la Bundeswehr.

La loi a en outre prévu une procédure simplifiée pour les interventions "d'intensité et de portée moindres" : selon cette procédure, le Bundestag peut déclarer son opposition à l'intervention dans un délai déterminé. S'il ne déclare pas son opposition, l'intervention est réputée approuvée. Dans le cadre de ces interventions d'intensité et de portées moindres, seuls quelques soldats sont envoyés à l'étranger : ils ne peuvent pas être impliqués dans des actes de guerre. L'envoi d'un avion de reconnaissance AWACS avec deux pilotes allemands, par exemple, peut ainsi être considéré comme une intervention de moindre intensité. Cette réglementation étant nouvelle, il n'existe pas encore de cas concrets d'application.

D'une manière générale, le Bundestag peut révoquer l'approbation déjà donnée d'une intervention à l'étranger et rappeler les militaires en Allemagne.

Le gouvernement fédéral est tenu d'informer régulièrement le Bundestag allemand du déroulement de toutes les interventions en cours à l'étranger - qu'elles aient été soumises ou non à l'approbation du Bundestag allemand.

Discussions en cours

Permettez-moi, pour conclure, d'aborder les sujets qui animent actuellement les débats en Allemagne.

Les membres de mon groupe parlementaire se demandent notamment ce qu'il se passerait si des interventions rapides de la Bundeswehr dans le cadre de la force de réaction de l'OTAN (*NATO Response Force*) ou des groupements tactiques de l'Union européenne (*EU Battle Groups*) devaient nécessiter une prise de décision plus rapide qu'aujourd'hui ; le Bundestag a en effet besoin en moyenne de 5 jours pour prendre une telle décision.

Un autre point de la discussion concerne les lois anti-terrorisme votées en Allemagne et la question, qui y est liée, de la protection nationale : le déploiement de la Bundeswehr sur le territoire national doit-il être possible à titre préventif contre un acte terroriste ? En principe, notre constitution l'interdit puisque ce sont la police et le corps fédéral de protection des frontières qui, en temps normal, sont responsables de la sécurité intérieure.

À ce propos, il convient de se pencher que la **loi sur la sécurité aérienne** que le Bundestag a approuvée le 18 juin 2004. S'inscrivant dans la foulée des attentats terroristes du 11 septembre 2001, cette loi doit régler la manière dont la Bundeswehr peut assister la police en cas de menace grave de la sécurité aérienne. L'intervention aux conséquences les plus lourdes que prévoit cette loi est la destruction d'un avion, comme ultime recours. Elle ne doit être autorisée que "si les circonstances laissent supposer que l'avion est utilisé pour porter atteinte à la vie de personnes" et si elle est "l'unique moyen de repousser ce danger concret". Mon groupe parlementaire a voté contre cette loi, non pas que nous soyons opposés à son contenu, mais parce qu'elle nécessitait une modification de la Loi fondamentale.

Enfin, nous discutons en Allemagne au sujet des avantages et des inconvénients que représente une armée de conscription par rapport à une armée professionnelle.

Comme vous le voyez, les sujets que nous abordons au cours de ce colloque sont aussi d'une grande actualité en Allemagne.

Je vous remercie de votre attention et me réjouis déjà de vos questions ou de vos contributions à cette discussion.