

CONTRÔLE ET ORIENTATION

La Pertinence du Contrôle Parlementaire pour le Secteur de la Sécurité



Hans Born, Philipp Fluri, Simon Lunn (Eds.)

NATO Parliamentary Assembly



Assemblée parlementaire de l'OTAN



CONTRÔLE ET ORIENTATION: LA PERTINENCE DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE

DCAF – Un Centre pour la Sécurité, le Développement et l'Etat de Droit – Genève

www.dcaf.ch

DCAF est une fondation internationale créée en 2000 à l'initiative de la Confédération suisse en tant que «Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève». Le DCAF contribue à renforcer la gouvernance du secteur de la sécurité (GSS) par le biais de la réforme du secteur de la sécurité (RSS). Le travail du Centre pour soutenir un secteur de la sécurité efficace et responsable devant l'état et ses citoyens, est fondé sur l'acceptation des principes de sécurité, de développement et d'état de droit comme des conditions préalables et essentielles pour une paix durable.

Le DCAF est guidé par les principes de neutralité, d'impartialité, de sensibilité à la parité et d'appropriation locale pris comme base de soutien de processus de réforme légitimes et durables.

Le siège du DCAF est situé à Genève en Suisse. Le centre possède également des bureaux permanents à Beyrouth, Bruxelles, Ljubljana et Ramallah. La Fondation internationale du DCAF comprend actuellement 61 États Membres et 5 observateurs permanents du monde entier. Le centre emploie quelque 100 collaborateurs provenant de plus de 30 pays.

CONTRÔLE ET ORIENTATION: LA PERTINENCE DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE

Genève

Hans Born, Philipp Fluri, and Simon Lunn, eds., *Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector* (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2010).

Version originale: Anglais, 2010

Version française:

© DCAF – Un Centre pour la Sécurité, le Développement et l'Etat de Droit – Genève, 2012

Traduction française: Alain Faupin

Couverture: Hristo Bliznashki

ISBN: 978-92-9222-193-5

AVANT-PROPOS

Les éditeurs sont heureux de présenter ici une version actualisée du *Vademecum* de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN et du DCAF sur le contrôle et l'orientation du secteur de la sécurité. Comme dans sa première édition, publiée en 2003, ce volume cherche à présenter une information de fond sur le contrôle et l'orientation parlementaire du secteur de la sécurité, en mettant un accent particulier sur les affaires de défense, ainsi que des documents mis au point et agréés par l'Assemblée parlementaire de l'OTAN (APO) qui mettent en valeur le *status quaestionis* dans cette enceinte et au sein de la communauté euro atlantique élargie.

Depuis sa création, en 2000, le Centre de Genève pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF) a bénéficié d'une coopération active et roborative avec l'AP/OTAN. Dix ans après, le besoin de générer des capacités dans le domaine du contrôle parlementaire est toujours aussi pertinent. C'est avec le soutien du département suisse de la défense, de la protection civile et des sports que la coopération entre le DCAF et l'APO dans le cadre Rose-Roth a été rendue possible ainsi d'ailleurs que l'impression de cette publication.

Ce *Vademecum* APO-DCAF 2010, initialement rédigé en anglais est également disponible en russe et en ukrainien depuis 2011.

Genève, avril 2012

Les éditeurs

PREFACE

Dans l'édition 2003 de ce livre, la réforme du secteur de la sécurité était décrite comme 'un concept nouveau mais mal défini'. Sept ans plus tard la réforme du secteur de la sécurité n'est plus ni un concept nouveau ni un concept mal défini, mais un élément fondamental des programmes nationaux et internationaux d'aide à la démocratie.

Cela est dû, en grande partie, au travail intellectuel et pratique du Centre de Genève pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF) qui a vigoureusement encouragé la recherche académique et qui a produit une véritable bibliothèque de documents de recherche, de livres et de guides. En même temps, il a mis en œuvre toute une panoplie de programmes de formation pour les parlementaires et leurs équipes, tout en intégrant un grand nombre d'experts au sein des parlements nationaux afin d'aider les jeunes démocraties à développer les pratiques, les mécanismes et les habitudes que nécessite l'exercice du contrôle du secteur de la sécurité.

Il existe depuis longtemps une convergence d'intérêts naturelle entre l'Assemblée parlementaire de l'OTAN et le DCAF qui a conduit à une relation de coopération fructueuse. Au cours des deux dernières décennies, l'Assemblée parlementaire de l'OTAN a fait la promotion de la réforme du secteur de la sécurité et elle était et demeure particulièrement bien placée pour le faire. Ses membres parlementaires ont une riche expérience des pratiques et des institutions de la gouvernance démocratique, et l'Assemblée entretient des relations de travail étroites avec de nombreux parlements non membres mais intéressés à apprendre de cette expérience.

Ce volume offre un excellent exemple des relations entre le DCAF et l'Assemblée parlementaire de l'OTAN en réunissant des articles écrits par deux experts du DCAF, Philipp Fluri et Hans Born, par des membres éminents (anciens et actuels) de l'Assemblée, et par Simon Lunn—mon prédécesseur—qui demeure une des autorités incontestables dans ce domaine.

Ce volume utile et très instructif souligne le rôle essentiel que doivent jouer les parlements pour assurer le contrôle démocratique du secteur de la sécurité, tout en soulignant qu'il n'y a pas de modèle universel sur la façon dont cela doit être réalisé. Alors que les démocraties partagent les principes et les valeurs, les pratiques parlementaires sont, quant à elles, façonnées par des traditions et des cultures nationales spécifiques de telle sorte « qu'une taille ne convient pas à tout le monde ».

Dans les premières années du centre, les programmes d'aide à la démocratie du DCAF étaient centrés sur l'Europe centrale et orientale. Depuis, ils se sont étendus au Moyen Orient, à l'Afrique, à l'Asie, à l'Amérique du sud où je suis convaincu que ce

manuel sera un guide utile pour tous ceux qui cherchent à être orientés sur les standards, les pratiques et les procédures du contrôle parlementaire du secteur de la sécurité.

David Hobbs
Secrétaire Général
Assemblée parlementaire de l'OTAN

TABLE DES MATIERES

Introduction	Contrôle et orientation: La pertinence du contrôle parlementaire sur le secteur de la sécurité et sa réforme.....	1
	<i>Hans Born, Phillippe Fluri, Simon Lunn</i>	
Chapitre 1	Le contrôle démocratique des forces armées en principe et en pratique.....	12
	<i>Simon Lunn</i>	
Chapitre 2	Apprendre des bonnes pratiques du contrôle parlementaire du secteur de la sécurité	36
	<i>Hans Born</i>	
Chapitre 3	Le contrôle démocratique des forces armées: la dimension parlementaire nationale et internationale.....	51
	<i>Willem F. van Eekelen</i>	
Annexe I	Pouvoirs, procédures et pratiques du contrôle parlementaire de la défense chez les Etats membres de l'OTAN	117
	<i>Willem F. van Eekelen</i>	
Annexe II	Assemblée Parlementaire de l'OTAN (NATO PA)	128
Annexe III	DCAF Un centre pour la sécurité, le développement et l'état de droit ...	137

Introduction

Contrôle et orientation: La pertinence du contrôle parlementaire sur le secteur de la sécurité et sa réforme

Hans Born, Philipp Fluri, et Simon Lunn*

Mythes

Une croyance répandue voudrait que la politique de sécurité soit une 'tâche naturelle' pour l'exécutif car il dispose des connaissances et des capacités pour agir rapidement. La décision d'entrer en guerre, de contribuer par des troupes à des opérations multinationales de maintien de la paix, de conclure des traités internationaux ou de rassembler un budget de défense, pour ne citer que les responsabilités gouvernementales les plus importantes en matière de sécurité, sont considérées comme des décisions de l'exécutif.

Une croyance tenace voudrait aussi que les parlements soient tenus à l'écart de ces décisions. Le parlement tend à être considéré comme une institution moins adaptée pour traiter des questions de sécurité, surtout au regard de la lenteur de ses procédures et faute d'un accès illimité à l'information et à l'expertise nécessaires. De plus, on estime que les parlements sont des institutions peu à même de garder secrètes des informations classifiées. Ce sont là des perceptions erronées. Le passé nous apprend que les parlements jouent un rôle majeur dans les affaires de sécurité des Etats démocratiques, à la fois en temps de paix et de guerre. Que ce soit au temps de la république romaine, à celui de la république batave au seizième siècle, ou de la Grande Bretagne lors de la seconde guerre mondiale, ou, plus récemment encore, au début de la seconde guerre du Golfe, les parlements à travers le monde ont débattu, influencé et exercé leur contrôle sur la politique de sécurité et sur la réforme du secteur de la sécurité, même en plein conflit.

* Les auteurs remercient Marlène Urscheler et Eden Cole pour leurs précieuses recherches et suggestions.

Dans ce court document nous proposons les arguments principaux (a) pour lesquels les parlementaires doivent mettre la réforme et la politique du secteur de la sécurité en haut de leur agenda politique et législatif et (b) pourquoi les parlementaires doivent exercer leur contrôle sur le secteur de la sécurité et sa réforme. Nous examinerons d'abord le nouveau concept de secteur de la sécurité

Qu'est-ce que la réforme du secteur de la sécurité?

'La réforme du secteur de la sécurité' est un concept relativement nouveau mais mal défini. Remplaçant le terme 'réforme de la défense' comme phrase de base dans les études de sécurité, il semble être un concept politique plus adéquat pour aborder les problèmes du nouvel environnement de sécurité. Les menaces sécuritaires, aujourd'hui ne comprennent pas seulement les menaces militaires, qui appellent des réponses de défense, mais aussi des menaces non militaires, telles que le terrorisme, les guerres civiles, le crime organisé, le trafic illégal ou la prolifération d'armes de petit calibre ou même d'armes de destruction massive. Ces nouvelles menaces exigent de tous les services de sécurité étatiques qu'ils opèrent d'une manière concertée.

Le secteur de la sécurité comprend 'toutes les institutions et agences étatiques qui disposent de l'autorité légitime d'user de la force, d'appeler à l'usage de la force et de menacer de l'usage de la force'.¹ Normalement, ces institutions sont les armées (de terre, de l'air et la marine), le renseignement, les gardes frontières et les organisations paramilitaires. La réforme du secteur de la sécurité est faite 'pour créer une responsabilisation et une transparence systématiques sur le principe d'un contrôle démocratique accru, substantiel et systématique'. L'accent mis sur la responsabilisation et la transparence place la réforme du secteur de la sécurité dans le contexte de l'agenda de bonne gouvernance, caractérisé par un souci majeur pour les droits humains, la démocratie et l'état de droit.²

D'un autre côté, un secteur de la sécurité non réformé se caractérise souvent par:

- un manque de transparence et une corruption florissante, spécialement dans le secteur de l'acquisition et du commerce des armements;
- une organisation et un budget trop importants, qui surchargent et mettent en danger l'économie nationale;
- l'absence de l'état de droit en raison d'une base légale faible, voire inexistante;

¹ Hans Born, Philipp Fluri, et Anders B. Johnsson, eds., *Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité: principes, mécanismes et pratiques*, guide pratique pour les parlementaires No. 5 (Genève, Belgrade: IPU/DCAF, 2003), 16.

² Pour une introduction à la réforme du secteur de la sécurité dans l'Union européenne, voir David Spence et Philipp Fluri, eds., *The European Union and Security Sector Reform* (Londres: John Harper Publishing, 2008).

- l'absence de professionnalisme: unités médiocrement entraînées, amateurisme, sélection et promotion des soldats sur la base du népotisme, de préférence au mérite;
- une bureaucratie nombriliste, l'évitement des risques, la résistance au changement, et des structures organisationnelles mal adaptées aux nouvelles menaces de sécurité;
- les abus politiques des services de sécurité qui utilisent les services de renseignement pour des besoins d'espionnage domestique telle que la manipulation des adversaires politiques, ainsi que l'utilisation des unités paramilitaires pour intimider ou neutraliser des ennemis politiques
- un corps des officiers démotivé et frustré par le manque de professionnalisme et de perspectives de carrière, par des soldes réduites ou par le manque de considération de la part de la société;
- des conscrits qui perçoivent leur service militaire comme une perte de temps, leur mauvais usage à des fins lucratives et le bizutage des conscrits dans les casernes.

Un secteur de la sécurité non réformé coïncide avec le concept de 'mauvaise gouvernance' (par opposition avec la 'bonne gouvernance) qui se réfère à une politique arbitraire, à des bureaucraties irresponsables, à des systèmes juridiques non mis en pratique ou injustes, aux abus du pouvoir exécutif, au désengagement de la société civile de la vie publique et à une corruption généralisée.³

La nécessité de réformer le secteur de la sécurité

Compte tenu de la nature et de la portée de la réforme du secteur de la sécurité (et de son opposé, le secteur de la sécurité non réformé!), les réformes sont nécessaires pour au moins quatre raisons.

³ Voir: La Banque Mondiale, *Governance: The World Bank's Experience* (Washington, DC: World Bank, 1994). L'initiative de l'OTAN relative au développement de l'intégrité vise à traiter cette question par l'établissement de capacités, le soutien politique et la documentation des bonnes pratiques. Voir Todor Tagarev, ed., *Building Integrity and Reducing Corruption in Defence: A Compendium of Best Practices* (Genève: OTAN/DCAF, 2010) et Hari Bucur-Marcu, ed., *Essentials of Defence Institution Building* (Vienne et Genève: LaVak, 2009).

Tableau 1: Secteur de la sécurité réformé par opposition au secteur de la sécurité non réformé.

	<i>Secteur de la sécurité réformé (bonne gouvernance)</i>	<i>Secteur de la sécurité non réformé (mauvaise gouvernance)</i>
<i>responsabilisation</i>	Responsable vis à vis des leaders démocratiquement élus.	Bureaucraties irresponsables, politiques arbitraires, dues à un manque de transparence, mauvais usage politique.
<i>éthique professionnelle</i>	Professionnalisme, adaption aux exigences du nouvel environnement de sécurité, exécution prévisible des tâches.	Amateurisme, bizutage des conscrits, les leaders politiques ne peuvent pas compter sur l'exécution loyale des ordres.
<i>normes</i>	Transparence, engagement.	Népotisme, corruption, évitement du risque.

Progression vers la prévention des conflits et la stabilité.

Un secteur de la sécurité non réformé échoue souvent à prévenir et peut même engendrer des conflits violents qui résultent en des souffrances et une pauvreté accrues.⁴ Les ONG qui travaillent dans les zones de conflit rapportent qu'un secteur de la sécurité qui fonctionne mal constitue un obstacle majeur pour le retour à la paix et à la stabilité:

Les agents de sécurité qui ne jouent pas un rôle légitime et démocratiquement responsable en assurant la sécurité des citoyens sont non seulement incapables de prévenir les conflits qui menacent, mais peuvent également être une source de violence.⁵

D'un autre côté, une réforme effective du secteur de la sécurité, allant dans le sens d'une offre de sécurité faite de façon efficace et efficiente sous contrôle démocratique, peut créer de la stabilité tant à l'intérieur qu'à l'extérieur.⁶ A l'intérieur, la réforme du secteur de la sécurité peut faire disparaître les causes qui peuvent conduire à l'instabilité dans, par

⁴ Department for International Development, *Understanding and Supporting Security Sector Reform* (London: Stairway Communications DFID, 2002), 2, http://www.dfid.gov.uk/Pubs/files/supporting_security.pdf.

⁵ Voir Damian Lilly, Robin Luckham, and Michael von Tangen Page, *A Goal Oriented Approach to Governance and Security Sector Reform* (London: International Alert, Septembre 2002), disponible sur www.international-alert.org/pdf/pubsec/Goa.pdf.

⁶ Timothy Edmunds, "Defining Security Sector Reform," dans *Proceedings of the 2001 DCAF/IISS Conference*, Genève, 23-25 Avril 2001 (Oxford: Oxford University Press, 2001), 3-6.

exemple les relations entre civils et militaires. A l'extérieur, un secteur de la sécurité transparent et sous contrôle démocratique peut être considéré comme une mesure de confiance régionale.⁷ L'on voit ainsi que la réforme du secteur de la sécurité peut conduire à la stabilité qui est une des conditions de base de la démocratisation et du développement économique.⁸

Contribuer au développement économique durable

Un secteur de la sécurité non réformé, facteur d'instabilité et d'insécurité ne crée pas un climat favorable aux investissements. Les investisseurs domestiques et étrangers répugnent à engager des investissements financiers si la situation du pays n'est ni stable ni sûre.

En d'autres termes, un secteur de la sécurité infesté par la corruption et représentant un fardeau pour l'économie nationale ne contribue pas non plus à un développement économique durable. Il convient de garder en mémoire que les réformes du secteur de la sécurité ne sont pas gratuites en raison, entre autres facteurs, des investissements à consentir pour de nouveaux équipements, pour la formation et pour offrir aux personnels en service des salaires cohérents avec ceux du marché du travail. C'est à long terme toutefois que le secteur de la sécurité finit par être rentable car il contribue au développement durable de l'économie.

Professionnaliser: créer un corps de soldats sûr et dévoué

Tandis que les services du secteur de la sécurité gèrent, pour le compte des dirigeants politiques démocratiquement élus, le monopole de la violence d'Etat, il est important que ce dernier soit endossé par une force professionnelle. Ce qui distingue les services de sécurité des autres organisations gouvernementales, c'est précisément leur relation professionnelle avec la violence. C'est 'plus qu'un métier parmi d'autres.' Le professionnalisme implique du dévouement, et la capacité d'exécuter les tâches et les ordres donnés par les autorités hiérarchiques pour assurer la sécurité dans le contexte mouvant et dynamique du 'nouvel environnement de sécurité'. Le professionnalisme consiste aussi pour le corps des officiers à opérer d'une manière prévisible et disciplinée. Sans professionnalisme, le contrôle démocratique n'aurait pas de sens car la hiérarchie politique des militaires ne serait jamais assurée de voir leurs ordres exécutés par manque

⁷ Voir Heiner Hänggi, "Good Governance of the Security Sector: Its Relevance for Confidence Building," document présenté à la conférence sur *Practical Confidence-Building Measures: Does Good Governance of the Security Sector Matter?* (New York, 16 Octobre 2002), www.dcaf.ch/news/past_2002/ev_NY_021016_H%E4nggi.pdf.

⁸ Voir aussi Katrin Kinzelbach et Eden Cole, eds., *Democratising Security in Transition States* (Bratislava: UNDP/DCAF, 2006), www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=19152&nav1=4.

de discipline et de qualité. Le professionnalisme implique que les leaders politiques ont confiance dans la capacité des militaires à faire leur travail.

Démocratiser la sécurité

Dernier point mais pas le moindre, la réforme du secteur de la sécurité renforce la démocratisation en créant un cadre légal qui subordonne les services de sécurité à l'autorité politique légitime, tout en en définissant et en en limitant la compétence. On peut considérer que, dans les pays en transition, la création d'un cadre légal qui affirme la suprématie civile est le socle et le point de départ des efforts de démocratisation. En principe le cadre légal repose sur les deux valeurs fondamentales que sont la responsabilisation et la transparence. Les relations entre les dirigeants politiques et les services de sécurité doivent être régies par ces deux importants concepts jumeaux, qui sont à la base de la démocratisation de la sécurité.

Rendre le contrôle *démocratique*: nécessité de l'engagement parlementaire

Les services du secteur de la sécurité peuvent être écrits comme une organisation à double face. D'un côté, les services de sécurité ont à satisfaire leurs exigences fonctionnelles, c'est-à-dire, maintenir l'ordre et la loi, protéger l'intérêt national et les droits civiques. Qu'ils soient militaires, relevant du renseignement ou des gardes frontières les services de sécurité doivent être prêts et disponibles à s'acquitter de leurs tâches. D'un autre côté, ils doivent se soumettre aux standards sociétaux, démocratiques et légaux. Tous les services de sécurité se doivent d'agir dans le cadre de la loi et d'en répondre aux dirigeants politiques démocratiquement légitimés. Autrement dit, la gouvernance démocratique s'applique aussi aux services de sécurité.

S'agissant de la suprématie du civil et de la gouvernance démocratique, les parlements jouent un rôle crucial. En raison de l'implication et des débats parlementaires, le contrôle civil devient contrôle démocratique. C'est la façon de donner voix aux besoins et aux préoccupations du peuple dans les débats sur la sécurité. En fait, c'est l'implication du parlement qui fait la différence entre contrôle civil et contrôle démocratique, ou entre bonne gouvernance et gouvernance démocratique. Cette distinction est importante. Le contrôle civil est le préalable mais pas la condition suffisante du contrôle démocratique. C'est ce que nous ont enseigné les régimes autoritaires du XX^{ème} siècle. Par exemple Hitler et Staline contrôlaient parfaitement leurs armées, mais leur mode de contrôle n'est pas réellement souhaitable dans une société démocratique. A cet égard, le parlement joue un rôle important en sauvegardant cet élément démocratique qu'est le contrôle qu'il exerce sur le secteur de la sécurité.

Il y a au moins cinq raisons qui rendent essentielle l'implication parlementaire dans la politique de sécurité et la réforme du secteur de la sécurité.⁹

Une pierre angulaire de la démocratie pour éviter un régime autocratique

L'ancien premier ministre français Georges Clémenceau a dit un jour que « la guerre était une affaire trop sérieuse pour la laisser aux militaires ». Au delà de son côté humoristique, cette déclaration rappelle que dans une démocratie, les représentants du peuple détiennent le pouvoir suprême et qu'aucun secteur de l'Etat ne doit être exclu de leur contrôle. Un Etat sans contrôle parlementaire sur son secteur de la sécurité, en particulier sur le secteur militaire, ne peut prétendre à être considéré, au mieux, que comme une démocratie incomplète ou en devenir.

Selon l'éminent universitaire américain Robert A. Dahl, 'en politique, le problème le plus fondamental et le plus prégnant est d'éviter la règle autocratique.' Alors que le secteur de la sécurité traite une des tâches majeures de l'Etat, un système d'équilibre des pouvoirs est nécessaire pour contrebalancer le pouvoir de l'exécutif. Le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité est ainsi un élément essentiel de partage du pouvoir au niveau de l'Etat et, s'il est effectif, borne le pouvoir de l'exécutif ou du président.

Pas de taxation sans représentation

A ce jour, l'un des plus importants mécanismes parlementaires pour contrôler l'exécutif est le budget. Depuis les temps reculés des premières assemblées en Europe de l'ouest, les parlements ont toujours exigé d'avoir leur mot à dire sur les questions politiques, au cri de 'pas de taxation sans représentation'. Alors que les organisations du secteur de la sécurité utilisent une portion substantielle du budget de l'Etat, il demeure essentiel que les parlementaires contrôlent effectivement et efficacement l'usage des rares ressources de l'Etat.

Créer des paramètres légaux pour les questions de sécurité

Dans la pratique c'est l'exécutif qui prépare les lois sur les questions de sécurité. Néanmoins, les membres du parlement jouent un rôle important en examinant ces projets. Ils peuvent, si besoin, suggérer des amendements de façon à s'assurer que les dispositions légales proposées reflètent adéquatement la nouvelle vision de la sécurité. De

⁹ Born, Fluri, et Johnsson, *Parliamentary Oversight of the Security Sector*, 18–19; voir aussi Hans Born, *Between Efficiency and Legitimacy: Democratic Accountability of the Military in the US, France, Sweden and Switzerland*, Working Paper No. 102 (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Novembre 2002), 2–3, disponible sur www.dcaf.ch/_docs/WP102.pdf; et Hans Born, *Democratic Oversight of the Security Sector: What Does it Mean?*, Working Paper No. 9 (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Avril 2002), 2–3, disponible sur www.iskran.ru/cd_data/disk2/rr/005.pdf.

plus, il appartient au parlement de veiller à ce que les lois ne demeurent pas lettres mortes mais qu'elles soient pleinement appliquées.

Un pont pour le public

L'exécutif peut ne pas être totalement conscient des questions de sécurité qui revêtent une priorité pour le public.

Les parlementaires sont en contact régulier avec la population et sont bien placés pour argumenter leurs opinions. Ils peuvent donc porter les préoccupations de leurs concitoyens devant le parlement et s'assurer qu'elles sont prises en compte dans les lois et les politiques de sécurité. Grâce à leur fonction de représentation, les parlementaires ont la possibilité unique d'accorder ou de suspendre la légitimité démocratique d'une décision gouvernementale relative à la politique ou à la réforme de la sécurité. Les débats parlementaires peuvent jouer un rôle catalytique en suscitant – ou en diminuant le soutien public à la décision du gouvernement, par exemple, de participer avec des troupes aux opérations multinationales de maintien de la paix.

L'équilibre entre la sécurité et la liberté

Au cours de la période qui a suivi la guerre froide, les services de sécurité ont été confrontés à un nouvel environnement de sécurité. Aujourd'hui, les menaces sécuritaires comprennent, entre autres, les Etats faillis, le terrorisme, la prolifération incontrôlée d'armes de destruction massive, les menaces politiques et le crime organisé. En particulier après le 11 septembre, toute une série de nouvelles législations et mesures anti terroristes a été adoptée. Il est important que les services de sécurité fassent les bons choix sous une orientation démocratique. D'abord pour que 'les généraux ne se préparent pas pour la dernière guerre', il faut que les parlements s'assurent que les services de sécurité sont en phase avec les exigences du nouvel environnement de sécurité. Ensuite les parlements doivent contrôler que les nouvelles directives et les actions des services de sécurité sont en tout temps cohérentes avec la constitution, le droit international humanitaire et les droits humains.

Les défis du contrôle parlementaire du secteur de la sécurité

Il y a un contraste saisissant entre la nature désirable du contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, tel qu'il est décrit ci-dessus, et la réalité de l'état des lieux du contrôle parlementaire dans de nombreux pays; tant dans les démocraties en voie d'être consolidées que dans celles qui le sont, les parlements sont confrontés à de sérieux défis:

- Les lois sur la confidentialité peuvent entraver les efforts d'amélioration de la transparence du secteur de la sécurité. Spécialement dans les démocraties émergentes ou dans les pays ravagés par la guerre, les lois sur la confidentialité

peuvent limiter ou entraver le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité; cela peut aussi provenir d'une absence de législation sur la liberté d'information.¹⁰

- Le secteur de la sécurité est un domaine éminemment complexe, dans lequel les parlements sont amenés à contrôler des questions portant sur l'acquisition d'armements, sur le contrôle des armements et sur la préparation et la disponibilité des unités militaires. Les parlementaires n'ont pas tous une connaissance ni une expertise suffisantes pour traiter de ces questions de façon efficace. Ils peuvent aussi ne pas avoir le temps ni l'occasion de les développer du fait que leur mandat de parlementaire est limité dans le temps et qu'ils peuvent manquer d'accès aux ressources en experts nationaux ou internationaux.
- L'accent mis sur la coopération internationale en matière de sécurité pourrait affecter la transparence et la légitimité démocratique de la politique de sécurité d'un pays si cela devait conduire à tenir le parlement éloigné du processus. Il est donc crucial que dans les débats et les décisions intervenant dans l'arène internationale le parlement soit capable, d'apporter des éléments, de participer et d'assurer un suivi.

Sans doute le défi le plus sérieux est-il de convaincre tous les acteurs concernés à travers l'armée, la société civile,¹¹ l'exécutif et les institutions démocratiques que le contrôle parlementaire est dans l'intérêt à la fois de la démocratie et de la sécurité.

Références

Hans Born, *Between Efficiency and Legitimacy: Democratic Accountability of the Military in the US, France, Sweden and Switzerland*, Working Paper No. 102 (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), November 2002), 2–3, available at www.dcaf.ch/_docs/WP102.pdf.

¹⁰ Pour un recueil sur le rôle du parlement dans le contrôle du renseignement, voir Hans Born et Ian Leigh, *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies* (DCAF/ University of Durham/ Parliament of Norway, 2005).

¹¹ Voir aussi Eden Cole, Kerstin Eppert et Katrin Kinzelbach, eds., *Public Oversight of the Security Sector: A Handbook for Civil Society Organizations* (Bratislava: Valeur for UNDP, 2008). Aussi disponible en français sous le titre: *Contrôle Public du Secteur de la Sécurité, Guide Pratique pour les organisations de la société civile*, <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=95396&nav1=5>.

Hans Born, *Democratic Oversight of the Security Sector: What Does it Mean?*, Working Paper No.9 (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), April 2002), 2–3, available at www.iskran.ru/cd_data/disk2/rr/005.pdf.

Hans Born, Philipp Fluri, and Anders B. Johnsson, eds., *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices*, Handbook for Parliamentarians No. 5 (Geneva, Belgrade: IPU/DCAF, 2003).

Hans Born, Philipp H. Fluri, and Simon Lunn, eds., *Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector and its Reform* (Geneva/Brussels: DCAF/NATO-PA, 2003).

Hans Born, *Democratic and Parliamentary Oversight of the Intelligence Services: Best Practices and Procedures*, Working Paper No.20 (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2002).

Hans Born and Ian Leigh, *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies* (DCAF/ University of Durham/ Parliament of Norway, 2005).

Hari Bucur-Marcu, ed., *Essentials of Defence Institution Building* (Vienna and Geneva: LaVak, 2009).

Marina Caparini and Philipp Fluri, "Introduction: The Relevance of Democratic Control and Reform of the Security Sector," in *Security Sector Reform and Democracy in Transitional Societies*, ed. Hans Born, Marina Caparini, and Philipp Fluri (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2002), 13–20.

Malcolm Chalmers, "Structural Impediments to Security Sector Reform," in *Proceedings of the 2001 DCAF/IISS Conference on Security Sector Reform* (Geneva, 23-25 April 2001), 21–26.

David Chuter, "Big Men, Little Soldiers: Does Africa Need Security Sector Reform?," in *Proceedings of the 2001 DCAF/IISS Conference* (Geneva, 23-25 April 2001), 85–106.

Katrin Kinzelbach and Eden Cole, eds., *Democratising Security in Transition States* (Bratislava: UNDP/DCAF, 2006), www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=19152&nav1=4.

Eden Cole, Kerstin Eppert, and Katrin Kinzelbach, *Public Oversight of the Security Sector: A Handbook for Civil Society Organizations* (Bratislava: UNDP/DCAF, 2008).

Department for International Development, *Understanding and Supporting Security Sector Reform* (London: Stairway Communications, 2002), http://www.dfid.gov.uk/Pubs/files/supporting_security.pdf

Timothy Edmunds, *Security Sector Reform: Concepts and Implementation*, Working Paper No.86 (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2002), www.dcaf.ch/news/past_2001/ev_Geneva_01112023_Report1.pdf.

Timothy Edmunds, "Defining Security Sector Reform," in *Proceedings of the 2001 DCAF/IISS Conference*, Geneva, 23-25 April 2001 (Oxford: OUP for IISS), 15–19.

Heiner Hänggi, "Good Governance of the Security Sector: Its Relevance for Confidence Building" (paper presented at the conference on *Practical Confidence-Building Measures: Does Good Governance of the Security Sector Matter?*, New York, 16 October 2002), www.dcaf.ch/news/past_2002/ev_NY_021016_H%E4nggi.pdf.

Dylan Hendrickson and Andrzej Karkoszka, "The Challenges of Security Sector Reform," in *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) Yearbook 2002: Armaments, Disarmament and International Security* (Oxford: Oxford University Press, 2002).

Damian Lilly, Robin Luckham, and Michael von Tangen Page, *A Goal Oriented Approach to Governance and Security Sector Reform* (London: International Alert, September 2002), available at www.international-alert.org/pdf/pubsec/Goa.pdf.

Towards a Better Practice Framework in Security Sector Reform: Broadening the Debate, Occasional SSR Paper No.1 (The Hague and London: Netherlands Institute of International Relations "Clingendael," International Alert, and Saferworld, August 2002), www.international-alert.org/pdf/pubsec/occssr1.pdf.

David Spence and Philipp Fluri, eds., *The European Union and Security Sector Reform* (Geneva: John Harper Publishing, DCAF, 2008).

Todor Tagarev, ed., *Building Integrity and Reducing Corruption in Defence: A Compendium of Best Practices* (Geneva: NATO/DCAF, 2010).

Hari Bucur-Marcu, Philipp Fluri, and Todor Tagarev, *Defence Management: An Introduction* (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2009).

The World Bank, *Governance: The World Bank's Experience* (Washington, DC: World Bank, 1994).

Herbert Wulf, ed., *Security Sector Reform*, Brief 15 (Bonn International Center for Conversion (BICC), June 2000), http://www.smallarmssurvey.org/files/portal/issueareas/security/security_pdf/2000_Wulf.pdf.

Chapitre 1

Le contrôle démocratique des forces armées en principe et en pratique

Simon Lunn¹

Introduction: La Montée en Puissance du Contrôle Démocratique des Forces Armées

L' expression 'contrôle démocratique des forces armées'² est généralement compris comme la subordination des forces armées à ceux qui, élus démocratiquement, ont la charge des affaires du pays. Dans son sens le plus large il signifie que toutes les décisions concernant la défense du pays - l'organisation, le déploiement et l'emploi des forces armées, l'établissement des priorités militaires, la demande et l'allocation des ressources nécessaires— sont prises par l'autorité démocratique et examinées par la législature à des fins de soutien populaire et de légitimité. Le but ultime est de s'assurer que les forces armées servent bien la société qu'elles protègent et que les politiques et les capacités militaires sont en cohérence avec les objectifs politiques et les ressources économiques. Tout en étant un sujet de plein droit, le contrôle démocratique des forces armées doit être considéré comme une partie essentielle de la relation élargie entre les sociétés et leurs forces armées.

¹ Senior fellow au DCAF et ancien secrétaire général de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN.

² La définition de 'forces armées' peut poser problème. Cet article se réfère aux forces relevant des ministères de la défense. Toutefois, dans de nombreux pays il y a toute une variété de forces qui portent les armes et qui ne relèvent pas de l'autorité de ce ministère, par exemple, les forces de sécurité intérieure ou paramilitaires. Il va sans dire que ces forces doivent être démocratiquement responsabilisées, quelle que soit leur subordination. Il y a aussi le personnel associé aux compagnies privées de sécurité qui sont armés mais qui échappent à ces catégories formelles et qui sont pour la plupart irresponsables.

Pendant la guerre froide, le terme 'contrôle démocratique des forces armées' ne suscitait que peu de discussions ou de débats au-delà des cercles académiques.³

Dans la plupart des pays de l'OTAN, cela allait généralement de soi. On portait essentiellement attention sur l'emploi potentiel des forces armées pour s'opposer à la menace d'une agression soviétique. Avec la fin de la guerre froide, la question du contrôle démocratique des forces armées gagna soudain en importance. Une véritable industrie artisanale se développa autour d'elle: ateliers, séminaires et conférences proliférèrent, thèses, études et articles rédigés par des universitaires comme par des praticiens encombrèrent le marché. Un nouveau centre fut créé à Genève tout spécialement dédié à ce sujet.⁴

Cette montée en puissance tient à plusieurs raisons. D'abord et avant tout, cela aura été la transition qui s'est produite à travers l'Europe centrale et orientale lorsque les anciens pays communistes commencèrent à adopter des institutions et des pratiques démocratiques. Il devint vite apparent pendant cette période transitoire que les forces armées étaient l'un des éléments résiduels de l'ancien régime qui devait se transformer radicalement. Habités au contrôle civil d'un parti unique et à une position très favorable en termes de ressources et de statut, ils devaient être soumis et répondre aux processus démocratiques qui se mettaient en place.⁵ Le sujet devint plus pressant quand l'OTAN décida que le contrôle démocratique des forces armées était l'une des conditions que l'alliance vérifierait pour évaluer l'état de préparation des pays aspirant à en devenir membres. La transparence dans la planification et la budgétisation de la défense et l'assurance d'un contrôle démocratique sur les forces de défense étaient les objectifs

³ Les travaux académiques les plus connus sur les relations entre civils et militaires pendant cette période sont: Samuel E. Finer, *The Man on Horseback: the Role of the Military in Politics* (Boulder, CO: Westview, 1986); Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State* (Harvard, H.U.P., 1957); Morris Janowitz, *The Professional Soldier* (Glencoe, Ill: Free Press, 1960) et Amos Perlmutter, *The Military and Politics in Modern Times* (New Haven, CT: Yale University Press, 1977).

⁴ Le Centre de Genève pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF) a été créé par une décision partagée entre les ministères suisses de la défense et des affaires étrangères dans le but de mettre un accent tout particulier sur une question d'intérêt général et de pertinence croissants. En plus de son propre programme de recherche, il devait contribuer à assurer la coordination, très attendue, nécessitée par les activités disparates en cours dans ce domaine. Le DCAF s'est ensuite attaché au concept plus large de réforme du secteur de la sécurité (RSS) tant la pertinence de cette dernière pour le développement et la reconstruction était devenue une évidence. Le DCAF s'est révélé comme un centre d'excellence dans le domaine de la RSS tout en conservant une propension tout particulière à aider les parlements à acquérir influence et responsabilité sur les politiques liées à la sécurité nationale.

⁵ L'estime nationale pour les forces armées variait beaucoup d'un pays à l'autre en fonction de leur expérience historique. En Pologne et en Roumanie, les militaires étaient tenus en haute estime; beaucoup moins en Hongrie et en république tchèque. Toutefois, quelle que fût l'estime dont elles pouvaient jouir en tant que corporation, elles demeuraient les dépositaires de vieux concepts et représentaient un obstacle à une démocratisation efficace.

prééminents du Partenariat pour la Paix (PPP), une initiative de l'OTAN. Il s'ensuivit que de nombreux pays candidats, comme d'autres partenaires, se tournèrent vers l'Alliance pour qu'elle leur conseille des mesures et les aide à les prendre. Et c'est là que se situe le principal paradoxe. Alors que l'OTAN mettait vigoureusement l'accent sur le contrôle démocratique des forces armées, il n'existait aucun modèle au sein de l'alliance qui vaille exemple. Pour des raisons culturelles et constitutionnelles, chaque membre de l'Alliance avait développé une approche différente de la question, ce qui interdisait l'élaboration d'un modèle convenant à tout le monde. Plusieurs sessions de brassage d'idées organisées par l'OTAN dans le cadre du PPP mirent vivement en lumière non seulement les différentes composantes du contrôle démocratique, mais également les variations existantes et donc la difficulté de parvenir à une définition unique. L'accord sur 'nous le connaissons quand nous le voyons, ou mieux vaut reconnaître quand il n'existe pas' était tout près d'être atteint. Comme le notait un participant de l'Alliance à l'une de ces sessions: 'chaque fois que nous sommes sur le point de nous mettre d'accord sur un critère, il faut qu'il y en ait un d'entre nous qui quitte la pièce.'⁶

Cela reflète bien le dilemme auquel l'alliance, comme d'ailleurs les candidats, sont confrontés, et cela a effectivement affecté d'autres critères de l'OTAN - le problème de l'évaluation du degré de préparation jugé nécessaire pour les pays souhaitant devenir membres de l'Alliance.⁷ Pour ces derniers, l'absence de modèle spécifique comportait à la fois des avantages et des inconvénients. D'un côté, ils étaient soumis à de nombreux conseils sur les mesures qu'ils avaient à prendre – conseils qui n'étaient pas toujours cohérents. Ils pouvaient donc les choisir et les adapter à leurs propres besoins et aux circonstances.

Cet accent mis sur le contrôle démocratique a coïncidé avec une période de changements radicaux pour les forces des membres de l'Alliance, changements qui portaient à conséquence pour les relations entre leurs forces armées et leurs sociétés. Les forces armées de l'OTAN se sont retrouvées en transition alors qu'elles se restructuraient, se réorganisaient et, de façon générale, se contractaient par rapport aux structures militaires de la guerre froide. Nombre d'entre elles étaient passées de la conscription à la professionnalisation. Les rôles et les missions de ces forces changèrent alors qu'elles étaient de plus en plus impliquées dans les opérations de réponse aux crises (ORC), dans des missions qui comportent de nouvelles exigences pour les armées. De plus, le développement de la technologie et la révolution de l'information eurent un impact sur la

⁶ Ces sessions formelles furent renforcées par une pléthore d'ateliers et de séminaires sur le sujet beaucoup étant organisés dans les pays candidats à l'initiative de Christopher Donnelly, le conseiller spécial pour l'Europe centrale et orientale auprès du secrétaire général de l'OTAN; un autre acteur prééminent aura été le Centre pour les études de sécurité européenne de Groningen aux Pays Bas qui a su apporter son assistance dès les premiers jours.

⁷ L'Alliance a toujours pris soin de faire remarquer qu'il n'y avait pas de liste établie ni rigide de critères pour l'adhésion des nouveaux membres; l'état de préparation à l'adhésion devait être un jugement politique fondé sur un ensemble de considérations pertinentes.

façon dont les forces armées opèrent ; et du fait de l'omniprésence—envahissante—des media, sur la façon dont leurs actions sont perçues par le grand public.

Collectivement, ces facteurs représentent un nouvel environnement et une nouvelle série de défis auxquels les forces armées doivent réagir. Ces ajustements influencent à leur tour leur rôle dans la société et les relations entre les côtés politiques et militaires. Le contexte élargi des relations entre civils et militaires, dont participe le contrôle démocratique des forces armées, n'est pas un processus figé mais en évolution continue. Tous les pays, membres ou partenaires, doivent réfléchir de nouveau aux conséquences du nouvel environnement de sécurité sur la façon d'opérer de leurs forces armées.

Ces deux développements—la démocratisation en Europe centrale et orientale et l'impact du nouvel environnement de sécurité—ont été responsables de l'importance que l'on accorde aujourd'hui au contrôle démocratique des forces armées. La plupart des pays de l'Alliance disposent des mécanismes appropriés pour absorber les changements du nouvel environnement et pour s'y adapter. Pour les pays d'Europe centrale et orientale, cela a été plus problématique. Ils ont eu à faire face à ces changements et développer les mécanismes, les procédures, l'expertise et les attitudes nécessaires pour assurer un contrôle démocratique effectif et, en même temps, exercice difficile entre tous, surmonter le fardeau du passé. Cela aura été un défi redoutable. Toutefois, les expériences qu'ils ont acquises en poursuivant les réformes nécessaires et en faisant de leur phase de transition un succès sont maintenant en train d'être transmises à d'autres pays.

Les Éléments Essentiels du Contrôle Démocratique des Forces Armées

Sans qu'il y ait de modèle unique proposé, des orientations générales se sont fait jour concernant les éléments de base qui doivent être présents sous une forme ou sous une autre pour assurer le contrôle démocratique. Les voici :

- des mécanismes légaux et constitutionnels qui clarifient les relations entre le chef de l'Etat, le gouvernement, le parlement et les forces armées en termes du partage de l'autorité, de commandement, de subordination en temps de paix comme dans la transition vers la guerre; définir les rôles des institutions pertinentes et aussi le statut et les droits des forces armées;
- un mélange approprié de civils et de militaires au sein du ministère de la défense (y compris un ministre civil de la défense) pour s'assurer que l'expertise militaire est placée dans le contexte politique et économique qui convient;
- un contrôle parlementaire efficace pour garantir la légitimité démocratique et le soutien populaire;
- un pouvoir judiciaire indépendant;
- une transparence et une ouverture maximum, comprenant des instituts de recherche indépendants et des media curieux; et

- des forces armées à l'aise dans leur rôle au sein de la société.

Ces éléments sont faciles à définir sur le papier. Toutefois c'est une tout autre affaire que de les mettre en pratique. La réussite de leur mise en œuvre repose sur les rôles respectifs de l'exécutif et du législatif et sur leurs relations mutuelles. Elle repose également sur les relations qu'entretiennent ces deux entités avec les forces armées et sur le partage des responsabilités et des compétences entre les côtés militaires et civils. Le développement de la confiance et du respect mutuels sur lesquels ces relations sont fondées se trouve au cœur d'un contrôle démocratique efficace.

Pourquoi la défense est différente

S'agissant des fonctions respectives de l'exécutif et de la législature, l'instauration entre eux d'un certain degré de tension est inévitable. Il doit y avoir un partage de responsabilités qui garantisse non seulement l'efficacité des activités de l'exécutif, sans risquer une accumulation potentiellement dangereuse de pouvoirs, mais aussi un soutien populaire à travers l'engagement du législatif sans risquer de paralyser l'action. Pour qu'un gouvernement soit efficace il est capital de trouver un équilibre entre 'efficacité' et 'démocratie', et tout spécialement dans le domaine de la défense. Le besoin d'un tel équilibre est à la fois plus important et plus complexe dans le domaine de la défense que dans les autres secteurs d'activité. La défense est plus qu'un simple ministère dépensier. Elle comporte des caractéristiques et des qualités qui compliquent les relations entre l'exécutif et le parlement et qui accroissent le potentiel inhérent de frictions entre ces deux branches. Il y a plusieurs raisons pour lesquelles la défense rend les choses plus difficiles.

D'abord, la défense concerne la sécurité de la nation et implique des décisions qui engagent des vies et des dépenses pour la sauvegarde du pays. Des décisions de cette magnitude imposent aux dirigeants politiques un fardeau supplémentaire de responsabilités pour les prendre correctement et pour s'assurer que ces décisions et ces politiques rencontrent l'adhésion du public.

Ensuite, la défense implique la maintenance des forces armées. Dans toute société, les militaires assument une position, spéciale et distincte car ils sont avant tout en possession d'armements. De plus ils représentent un groupe particulièrement organisé et discipliné, uni par des traditions, des usages et des habitudes de travail, mais, par-dessus tout par le besoin de travailler ensemble et de dépendre les uns des autres en temps de crise et de conflit – une dépendance qui peut se traduire littéralement par 'différence entre la vie et la mort'. Une telle dépendance suscite des liens et une loyauté très puissants; elle requiert aussi un degré de cohésion et de cohérence dont peu d'autres professionnels peuvent se prévaloir. Ce sont ces qualités -discipline, dévouement et loyauté- qui rendent la profession des armes différente et, d'une certaine façon, qui la distinguent de la société. Il y a toujours ceux qui pensent que le changement de nature de la guerre et les tendances sociétales amoindrissent ces qualités uniques. Ce n'est pas le lieu d'en discuter en détail, sinon de suggérer que ces valeurs continuent d'être au cœur du métier de soldat et de la fonction militaire des armées de la plupart des pays de l'Alliance. On peut en juger, à l'évidence, dans le cadre des opérations

courantes de l'OTAN en Afghanistan. Ces caractéristiques expliquent aussi pourquoi les militaires trouvent qu'il est facile de travailler ensemble en dépit d'antécédents historiques et culturels très différents. De plus, le caractère hautement organisé et structuré de la vie militaire tend à donner au personnel militaire une vision directe et peu compliquée du monde qui contraste et est souvent en conflit avec le monde plus complexe et, par comparaison, apparemment plus ténébreux, que voient les politiques. Les termes concession et compromis, essentiels à l'équilibre et à la réconciliation des intérêts en compétition dans les politiques domestiques et internationales, cadrent assez mal avec la clarté et la franchise de l'évaluation et de la prise de décision, qui sont les caractéristiques essentielles d'une armée qui fonctionne efficacement. Cela peut conduire à des perceptions très différentes du même problème et peut représenter une source de friction, entre les parties militaires et civiles.⁸ Au minimum ces tensions donnent lieu à des ronchonnements au mess des officiers contre les actions de 'nos maîtres politiques.' A l'autre extrême, cela peut conduire les militaires à interférer dans le gouvernement du moment ou à le défier. Quand de tels épisodes se sont produits la raison en a souvent été que les militaires prétendaient faire allégeance à une instance suprême – la nation, la constitution- plutôt qu'à un gouvernement de passage.⁹

⁸ Pourse faire une idée de la différence de perception entre un homme de terrain (ou, dans le cas présent, à la mer) et les politiciens, voir les commentaires de l'Amiral Sandy Woodward, commandant le groupe de combat des Falklands alors qu'il acheminait son unité vers les Falklands: 'Aucun de nos plans ne semble tenir plus de vingt-quatre heures car Mr. Nott (ministre de la défense) trainaille, se tord les mains et se désole à propos de sa carrière foudroyée. Et les hommes du ministre jouent leur partition compliquée et interminable avec un œil sur le lendemain ('y être si cela paye, sinon aller ailleurs).' Admiral Sandy Woodward avec Patrick Robinson, *Cent jours: Les mémoires du commandant du groupe de combat des Falklands* (Londres: Harper Collins, 1992). Ce livre est la relation bien documentée des problèmes de la guerre moderne, y compris la difficile interaction entre les considérations militaires et politiques.

Une frustration du même ordre fut exprimée par le général Sir Peter de la Billière, commandant des forces britanniques au cours de la guerre du Golfe, pendant la montée en puissance des forces: 'Le niveau d'indécision ministérielle et de vision rétrograde est épouvantable, c'est une perte de temps désespérante. Il est très vraisemblable que nous devons rester en arrière alors que les Américains partent en guerre et que nos ministres hésitent à prendre leurs décisions'. Dans: Général Sir Peter de la Billière, *Storm Command: Personal Account of the Gulf War* (Londres: Harper Collins, 1992).

⁹ Voir, par exemple, la déclaration bien connue du Général Douglas MacArthur: 'J'ai découvert l'existence d'un concept nouveau, et donc inconnu et dangereux, selon lequel les membres de nos forces armées devaient faire allégeance et exprimer leur loyalisme à ceux qui exercent temporairement l'autorité de la branche exécutive du gouvernement, de préférence au pays et à sa constitution qu'ils ont juré de défendre.' cité dans: Telford Taylor, *Sword and Swastika: the Wehrmacht in the Third Reich* (London: Gollancz, 1953), 354.

Et, dans une même veine: 'Je n'ai jamais servi de tsars, de commissaires ou de présidents. Ce sont des mortels qui vont et viennent. Je sers seulement l'Etat et le peuple russe qui sont éternels.' Général Lebed, cite dans: Chrystia Freeland, 'Un Général attend l'appel du destin: le

La plupart des membres de l'Alliance ont, à un point de leur histoire, connu une armée 'turbulente'. Plusieurs d'entre eux—La Turquie, la Grèce, l'Espagne et le Portugal—ont connu ce type de problème dans un passé relativement récent.¹⁰ Aujourd'hui, aucune démocratie installée ne connaît plus ce type de problème. Les rôles respectifs des militaires et des civils sont bien établis et bien compris—pourtant, comme on le verra plus loin, il y a quelques domaines où la ligne de partage devient de plus en plus facilement floue. La signification du contrôle démocratique se voit partout – dans le fait que dans toute société les militaires représentent une corporation puissante capable d'exercer une influence considérable sur la politique et l'allocation des ressources. Le contrôle démocratique garantit que les forces armées et leurs besoins occupent une place appropriée dans les priorités de la nation, mais qu'ils n'absorbent pas une proportion indue des ressources nationales et qu'ils n'exercent pas non plus une influence injustifiée sur le développement de la politique.

Pour ces raisons, il est important de s'assurer que la défense est organisée et gérée de telle façon qu'elle optimise le professionnalisme et l'efficacité militaires mais aussi qu'elle garantisse le contrôle politique et le soutien populaire. Il y a une autre dimension qui rend cet objectif difficile à atteindre. Les militaires ont tendance à croire qu'il vaut mieux laisser les affaires militaires aux militaires. C'est compréhensible car le travail des forces armées est de se préparer aux conflits et à l'éventualité de la mort, et cela explique que l'intrusion d'éléments hétérogènes ou de non-professionnels est un sujet sensible. Cet aspect sera abordé plus loin et en plus grand détail. Il suffit ici de faire trois remarques. Premièrement, il y a certainement beaucoup de domaines qui reviennent, de plein droit aux militaires professionnels qui passent beaucoup de temps à étudier et à se perfectionner dans l'art de

général Alexandre Lebed est un homme qui rend le Kremlin nerveux,' *Financial Times*, 6 septembre 1994.

Au cours des premières écoles d'été pour parlementaires d'Europe centrale et orientale organisées au milieu des années 1990 par l'APO en liaison avec le Centre George C. Marshall de Garmisch-Partenkirchen en Allemagne, il y eut une discussion considérable sur le point de savoir s'il y avait jamais de circonstances sous lesquelles les forces armées avaient le droit d'intervenir en interne: par exemple pour 'sauver' la démocratie comme quand l'armée, en Algérie, empêcha les fondamentalistes de prendre le pouvoir, ou quand il y a des institutions démocratiques concurrentes, comme ce fut le cas quand le président Eltsine utilisa l'armée russe contre le parlement. Tout en reconnaissant qu'il n'y avait jamais aucune justification pour intervenir contre des autorités démocratiquement élues, il était évident que des zones grises se formaient quand la légitimité démocratique du gouvernement lui-même était en question. Ce sujet soulevait aussi la question de savoir à qui les forces armées devaient adresser leur serment d'allégeance.

¹⁰ L'expérience de l'Espagne et du Portugal dans leur transition vers la démocratie et dans le retour des forces armées à leur bonne place au sein de la société a été particulièrement utile pour les nouvelles démocraties. Voir, par exemple, le séminaire Rose-Roth sur la 'Défense dans les sociétés démocratique. L'expérience portugaise, 'Lisbonne, 20–22 Avril 1995'. Le rôle particulier des forces armées turques est aussi fréquemment cité dans les discussions sur les relations entre civils et militaires, ainsi que l'influence de l'histoire et de la culture politiques sur la place des militaires dans société.

la guerre et dans la gestion des forces armées. Deuxièmement, à un certain stade, ces activités militaires doivent être soumises à l'examen des autorités politiques qui doivent s'assurer qu'elles sont bien cohérentes avec les buts et les priorités politiques et qu'elles en sont la traduction. Et troisièmement, ce qui est implicite dans cette situation, dans laquelle les militaires acceptent la primauté du politique- c'est que la partie politique a la responsabilité d'exercer son jugement de façon bien informée.

Le rôle de l'exécutif

L'exécutif de toute nation comprend les leaders élus ou nommés démocratiquement, le président ou le premier ministre, ou les deux, plus le cadre permanent des fonctionnaires civils et des officiers des armées. Il a la responsabilité de ménager à la défense la place qui lui revient dans les priorités nationales, de trancher entre des demandes concurrentes et de s'assurer que les exigences de la défense sont cohérentes avec les buts politiques et les ressources économiques ; Autrement dit, il revient à l'exécutif de 'voir le tableau dans son ensemble' et de définir la stratégie nationale au sein de laquelle la défense doit trouver sa place. L'exécutif est normalement responsable de la décision d'entrer en guerre—avec l'approbation du législatif—ainsi que du commandement stratégique dans tout conflit. Il est évidemment capital que la clarté prévale dans les responsabilités comme la compétence dans l'exercice du commandement.

Au sein de l'exécutif, le ministère de la défense, de pair avec l'état-major général est responsable de l'organisation et de la gestion concrètes de l'institution de défense et du fonctionnement des forces armées. Cela inclut la responsabilité du déploiement et de l'emploi des forces armées, de la mise en œuvre de la stratégie et de la doctrine, des plans et du budget de la défense, de la politique des personnels ainsi que de leur formation, de leur entraînement et de leur équipement. Tout en reconnaissant l'absence d'un modèle unique, l'on peut dire en général que les tâches du ministère de la défense sont de réconcilier les exigences militaires avec le monde politique réel et les contraintes économiques, d'arbitrer entre les divers services et de fixer le degré d'autonomie des forces armées et le degré d'intrusion de la supervision politique.

L'interface entre politiques et militaires

En considérant le rôle et les responsabilités de l'exécutif, il y a trois grands domaines dans lesquels l'interaction du politique et du militaire est d'un intérêt particulier: la question du commandement; l'emploi des civils; et la ligne de partage entre les compétences et les responsabilités politiques et militaires.

Commandement

La clarté est essentielle pour toutes les dispositions de commandement en temps de paix comme en temps de guerre. Il va sans dire que la responsabilité de la décision d'entrer en guerre doit être définie clairement et sans ambiguïté et que, quand c'est possible, cette responsabilité doit être confiée à un seul personnage, tout en étant subordonné à l'accord

du parlement. Dans les systèmes présidentiels/parlementaires il est important que le rôle du président à l'égard du premier ministre soit clarifié. De la même façon, aucun doute ne doit subsister sur le destinataire des rapports du chef d'état major et de la chaîne hiérarchique. Cela, une fois encore, est plus facile à dire qu'à faire. Quelle que soit la rigueur avec laquelle ils ont été conçus, la constitution comme les cadres légaux laissent souvent de la place à l'interprétation, particulièrement de la part de personnalités énergiques.

Même la constitution américaine, très admirée pour la simplicité de son langage et la claire séparation des pouvoirs n'en est pas sortie indemne. D'après la constitution, le président est le commandant en chef mais le Congrès a le pouvoir de déclarer la guerre. Ces définitions ont laissé ouverte la possibilité de se disputer sur la nature de l'autorité en charge pour des conflits qui n'impliquent certes pas de déclaration de guerre formelle mais, en revanche, le déploiement de forces américaines et quelquefois la perte de vies américaines. Les forces américaines ont souvent été déployées par le président sans l'autorisation expresse du Congrès.¹¹ En dépit de la résolution sur les pouvoirs de la guerre, le débat se poursuit aujourd'hui et a des échos dans les restrictions mises par le Congrès au déploiement de forces américaines dans les Balkans et en Afghanistan, comme pour l'usage de la force en Irak. Sans vouloir épiloguer sur le mérite des arguments, mais pour montrer simplement que même dans des systèmes démocratiques bien établis, les avis divergent sur qui est l'autorité responsable de l'emploi des forces armées. De même la constitution française, qui donne au président des pouvoirs spéciaux pour la sécurité de la nation et au gouvernement la responsabilité du fonctionnement de la défense, laisse place à l'incertitude, spécialement au cours de la période dite de 'cohabitation' pendant laquelle le président et le gouvernement représentent des partis différents. L'évidence en est parfois apparue lors de la période de cohabitation, entre le président Chirac et le premier ministre Jospin dans les années 1990. Il y a eu plusieurs cas en Europe centrale et orientale où les présidents ont tenté d'interpréter leur rôle de commandant en chef et de développer des relations spéciales avec les forces armées, en court-circuitant le gouvernement et le ministre de la défense. Le cas le plus notable aura été la situation en Pologne quand le président Walesa a tenté d'imposer ses prérogatives au détriment de celles du gouvernement. Pendant une réunion en 1995 avec Karsten Voigt, alors président de l'APO, le président Walesa déclara que son propre rôle de commandant en chef des forces armées polonaises était une condition suffisante pour satisfaire aux exigences du contrôle démocratique civil. Cette proposition fut diplomatiquement mais fermement rejetée. Ce problème fut résolu par l'adoption d'une nouvelle loi sur la défense et d'une nouvelle constitution bien que le président conservât un pouvoir considérable.

¹¹ Voir: Louis Fisher, "Congressional Checks on Military Initiatives," *Political Science Quarterly* 109:5 (Winter 1994-1995): 739-762, et aussi Joseph R. Biden Jr. et John B. Ritch III, "The War Powers at a Constitutional Impasse: A Joint Decision Solution," *The Georgetown Law Journal* 77:2 (décembre 1988): 367-412.

Rôle des civils

Une caractéristique standard de la plupart des démocraties occidentales est que le ministre de la défense vient du civil. Il y a de nombreuses raisons pour cela, notamment le fait que l'on considère qu'un civil est mieux équipé pour prendre en compte les grandes questions et les influences politiques et mieux à même de participer, dans le 'coin' du ministère de la défense à la compétition pour les ressources.

Non pas que les militaires soient incapables de réunir les mêmes qualités pour assumer la position de ministre. Toutefois, l'expérience occidentale montre qu'une origine civile est la plus appropriée pour couvrir la gamme complète des tâches requises par cette position ministérielle.¹² Des questions de compétence du même ordre concernant l'interchangeabilité de personnels civils et militaires se posent sur leurs rôles respectifs au sein des ministères de la défense. La plupart des ministères de la défense (MDD) occidentaux emploient un grand nombre de civils. L'usage de civils a des avantages évidents car ils apportent, en matière d'administration, de gestion et de finance, des compétences dont les militaires professionnels ne disposent pas fréquemment. Ils injectent aussi une très importante perspective politique à la mise en œuvre de la politique. Dans plusieurs MDD, les civils et les officiers sont intégrés à tous les niveaux et apportent le mélange approprié de conseil politico militaire qui est nécessaire pour traiter l'environnement complexe d'aujourd'hui. Le besoin d'introduire des civils pour travailler aux côtés des militaires au sein de leurs MDD était un problème pour la plupart des pays d'Europe centrale et orientale aux premiers jours de la transition. Plusieurs pays partenaires réagirent à la pression occidentale en présentant des 'civils' au sein de leurs MDD. Toutefois il s'avéra souvent que ces personnels étaient d'anciens officiers des armées.¹³ Cela était attribuable en partie à la pénurie d'expertise civile disponible dans les pays anciennement communistes mais aussi au sentiment rémanent de la supériorité des militaires dans les affaires de défense.

Les rôles respectifs des civils et des personnels en uniforme dans le domaine de la défense amènent à se demander si le service militaire se traduit par une approche strictement militaire qui influence les méthodes de travail et l'attitude du personnel militaire pendant leur carrière professionnelle et leurs emplois ultérieurs. Cette discussion sort du cadre de cet article. A l'évidence, cela dépend beaucoup des individus et des circonstances. Il faut s'efforcer de maximiser l'expertise et l'expérience à la fois des civils

¹² De nouveau, au cours de la première école d'été destinée aux parlementaires d'Europe centrale et orientale (ECO), organisée au Centre George C. Marshall de Garmisch, le postulat occidental selon lequel un civil serait mieux adapté au poste de ministre de la défense fut vivement attaqué par quelques parlementaires d'ECO qui montrèrent combien les normes des régimes communistes précédents étaient profondément ancrées en clôturant le domaine de la défense, réservé aux seuls militaires.

¹³ Au cours d'une visite officielle de l'APO en 1994 dans un pays partenaire, son ministre de la défense montra les civils qui l'accompagnaient comme une preuve du contrôle civil. Il se révéla par la suite que ces 'civils' servaient sous l'uniforme jusqu'à la veille de cette visite.

et des militaires, en activité ou retraités, et s'assurer qu'ils se complètent et se renforcent mutuellement.

La ligne de partage entre politiques et militaires

Ceci nous amène à la troisième question, la plus centrale – celle qui consiste à identifier la ligne de partage des responsabilités et des compétences entre les côtés politiques et militaires. C'est une question qui imprègne tous les aspects du contrôle démocratique. Y a-t-il des domaines qui sont strictement 'réservés aux militaires' et dans lesquels les militaires sont autorisés à mener leurs affaires sans l'entrave d'une interférence politique? Le bon sens suggère que des domaines tels que ceux de l'élaboration des doctrines et de la tactique, de la formation et de l'entraînement des forces armées devraient être laissés aux militaires professionnels. De même il apparaît évident que dans les situations de conflit, la conduite des opérations doit être inspirée par le jugement professionnel des militaires. Toutefois, la pratique et l'expérience disent autre chose et montrent que peu de domaines militaires échappent à une forme ou à une autre d'interférence ou de contrôle politique.

Le verdict final est que toutes les activités militaires sont, à certain stade, responsables vis-à-vis du politique. On peut se poser la question de savoir à quel stade les politiques doivent exercer une influence directe. Ou, pour le dire de façon plus directe encore, quand le jugement et l'autorité des politiques doivent-elles prendre le pas sur ceux des militaires? Ce n'est pas une ligne de partage facile à définir et il y a un grand nombre de domaines où cette ligne est floue. C'est particulièrement vrai aujourd'hui pour les opérations de maintien de la paix dans lesquelles les politiques et militaires ont besoin de travailler ensemble non seulement pour formuler une politique mais pour sa mise en œuvre pratique sur le terrain.

Ci-dessous voici des exemples illustrant les domaines dans lesquels les intérêts politiques et militaires se confrontent souvent.

Règles d'engagement et mises en garde

Les règles d'engagement (RdE/ROE) sont des directives pour les militaires dans l'exécution de leur mission qui définissent leur champ d'action en prenant totalement en compte en le contexte politique. Elles couvrent une grande variété d'actions de niveaux stratégique à opérationnel et donnent souvent lieu à des frustrations entre les instances politiques et les militaires. L'amiral Sandy Woodward, qui dirigeait la force d'intervention du Royaume Uni vers les Falklands et qui était incertain quant à l'interprétation des RdE qui lui avaient été données donne une description graphique de la frustration d'un chef militaire:

L'image est sombre. Les politiciens sont probablement entrain de me lier les mains derrière le dos et seront ensuite furieux quand j'aurais échoué à retirer pour eux leurs affreux fers du feu.¹⁴

¹⁴ Woodward and Robinson, *One Hundred Days*.

Woodward aborde aussi, de front, la question des RdE:

J'ai réalisé que l'amplification locale considérable des RdE allait devenir le centre (de mes préoccupations). J'étais convaincu qu'ils avaient beaucoup de sens en termes d'interface politique, à Whitehall, mais elles étaient quelquefois moins transparentes que l'eau pure sur la ligne de front, où l'on n'avait pas le temps de débattre des subtilités implicites mais non exprimées.¹⁵

Dans la même veine, le commandant des forces britanniques pendant la guerre du Golfe, le général Sir Peter De La Billière, confronté au dilemme posé par ses RdE qui, concernant les menaces aériennes potentielles des Irakiens, étaient plus restrictives que celles des forces américaines avec lesquelles il était déployé:

Les politiciens sont entrain d'esquiver et de louvoyer, ils tentent d'éviter les vraies décisions qu'ils sont payés pour prendre. Ils aiment les décisions du niveau du chef de peloton, comme celle de régenter les uniformes ou la radio des forces britanniques. Quant aux RdE, qui portent en elles la conduite future de la guerre, la leur propre et celle de la position du gouvernement, ils font tout leur possible pour les éviter.¹⁶

Ces frustrations entre les politiciens et les militaires sont tout aussi évidents dans les 'opérations autres que le guerre'. Le déploiement de la FORPRONU en Bosnie a procuré d'innombrables exemples de chefs militaires sur le terrain frustrés par les RdE que leur donnait New York. Les propres opérations de l'OTAN dans les Balkans tout en montrant une amélioration quantique par rapport à celles de l'ONU, n'étaient pourtant pas sans connaître de problèmes à cet égard. Les RdE nationales étaient fréquemment plus restrictives que celles de l'ensemble de la force, ce qui limitait d'autant l'efficacité générale de l'opération.

Opérations multinationales

Les RdE font partie d'un plus vaste problème posé par les opérations multinationales, qu'il s'agisse du rétablissement ou de maintien de la paix, qui nécessite un équilibrage délicat entre les considérations militaires et politiques et un certain flou dans leurs rôles respectifs. Dans les opérations de maintien de la paix comme en Bosnie, au Kosovo et en Afghanistan, beaucoup de problèmes de terrain se sont présentés suite à la répugnance des pays à céder plus que le contrôle tactique au commandant de la force et à leur propension à conserver un veto final pour les décisions qu'ils n'apprécieraient pas.¹⁷

Les mises en garde nationales qui conditionnent et limitent l'emploi des moyens nationaux mis à disposition d'une opération multinationale compliquent encore plus la situation. Les mises en garde sont parfois le résultat de limitations techniques des capacités mais, le plus

¹⁵ Ibid.

¹⁶ de la Billière, *Storm Command*.

¹⁷ Les commandants de la KFOR et de la SFOR se plaignaient fréquemment de l'absence de volonté de quelques pays à mettre en œuvre leurs décisions, en particulier sur le redéploiement de leurs forces.

fréquemment, elles reflètent des sensibilités nationales spécifiques. Elles sont un obstacle à l'efficacité opérationnelle mais sont, pour certains pays, une condition nécessaire pour le déploiement et l'emploi de leurs forces. Dans ce sens elles reflètent la réalité sous-jacente que l'OTAN est une alliance de nations souveraines engagées dans la défense collective—avec laquelle il a toujours fallu vivre—et que ses membres conservent en fin de compte le contrôle de leurs forces armées.

Ces opérations présentent aussi de tous nouveaux défis aux forces armées, particulièrement quand elles exigent des militaires l'adoption d'un rôle plus politique. Du commandant de la force au soldat à un point de contrôle, il y a besoin d'une sensibilité aigüe aux conditions locales et aux conséquences potentielles des plans d'action spécifiques. Le besoin d'initiative et de jugement personnels est omniprésent.¹⁸

Les complications qui marquent les opérations multilatérales s'accroissent dès lors que le combat est engagé. La campagne de l'OTAN contre la Yougoslavie a aussi démontré l'interaction entre les considérations politiques et militaires dans la conduite de telles opérations une fois de plus les commandants militaires de l'OTAN parlèrent d'aller au combat les mains liées dans le dos en se référant au ciblage initial des opérations aériennes et au refus du leadership politique d'approuver une variante terrestre pour des préoccupations liées au soutien du public.¹⁹

Le potentiel de tension entre les dimensions politiques et militaires s'étend à la phase très importante du développement, de la reconstruction et de la 'consolidation de la paix'. L'implication de l'OTAN dans les Balkans et aujourd'hui en Afghanistan a démontré de façon concluante l'interdépendance essentielle entre les dimensions politiques et militaires si l'on veut atteindre les buts à long terme de sécurité, de stabilité et de développement. Le développement par l'OTAN de sa directive politique globale est le résultat des leçons

¹⁸ Cette forme d'engagement militaire a conduit à la création d'un corps d'officiers spécialisés dans la coopération civilo-militaire (CIMIC) dans la plupart des forces armées européennes. Les Américains ont ouvert la voie dans ce domaine. Contrairement à ce que l'on pourrait penser dans certains quartiers, cela, à l'instar des autres activités communautaires ou liées à l'édification de la nation, rencontre le soutien des militaires. Les visites sur le terrain des forces de l'OTAN dans les différentes zones d'opération ont régulièrement démontré la fierté ressentie par les soldats de toute nationalité à aider les communautés locales à se remettre des traumatismes et des dommages de la guerre. Beaucoup de ces tâches, entreprises par les soldats de la paix exigent d'eux qu'ils possèdent et appliquent des compétences militaires de base. De plus, la plupart des commandants militaires pensent que des cycles de relève raisonnables permettent de garantir que les compétences spécialisées des militaires ne se dégradent pas. Ce que l'on appelait autrefois de façon erronée et malveillante «faire la vaisselle» après avoir fait le vrai travail militaire, est à présent accepté comme une partie fondamentale et indispensable du spectre des activités que les militaires doivent entreprendre au titre de la contribution militaire à la gestion d'un conflit.

¹⁹ Pour une description de l'opération au Kosovo, et des problèmes de réconciliation entre les exigences politiques et militaires dans de telles opérations, voir: général Wesley K. Clark (ancien SACEUR) US Army (Retired), *Waging Modern War* (Oxford: Public Affairs, 2001).

qu'elle a apprises. L'approche globale est le dernier mot à la mode qui recouvre la constatation—faite depuis longtemps mais inadéquatement traitée—que le succès de ces missions requiert des politiciens et des militaires qu'ils travaillent ensemble afin de se compléter et de se renforcer les uns les autres.

Cette coordination et cette coopération devraient intervenir à tous les niveaux de l'interface politico militaire, mais aussi entre organisations dotées de compétences différentes et entre organisations gouvernementales et non gouvernementales. L'état peu satisfaisant des relations entre les militaires et certaines ONG continue d'être un sujet sensible sur lequel il faudrait beaucoup travailler.

Mettre en œuvre l'approche globale est, bien sûr, plus facile à dire qu'à faire et demandera une meilleure compréhension et plus de respect pour les rôles spécifiques joués par les parties concernées ainsi qu'une plus grande volonté de coordination et de coopération. La nécessité de progresser dans cette approche globale sera certainement mise en lumière dans le nouveau concept stratégique de l'OTAN en cours d'élaboration et qui devrait être adopté fin 2010.

Les résultats cumulés de ces opérations estomperont un peu plus encore la ligne de partage entre les zones de compétences et de responsabilités politiques et militaires et accroîtront le besoin de compréhension mutuelle. Pour les militaires, cela impliquera qu'ils se forgent une plus grande conscience politique, une exigence qui est déjà prise en compte dans les systèmes de formation des forces armées de la plupart des pays. La distinction faite autrefois, résumée par la réponse militaire standard aux questions de nature politique, «je ne suis qu'un soldat, je laisse aux politiciens, mes maîtres», appartient décidément au passé. Pour la partie politique, ces développements demanderont une meilleure appréhension de l'exigence des opérations menées par les militaires, de leur mode de travail et de leur culture unique.

Acquisitions

L'acquisition d'équipements militaires offre un autre exemple de friction potentielle. Fréquemment, les considérations militaires quant au choix des systèmes sont subordonnées aux considérations économiques, industrielles et politiques. L'examen de l'achat de presque tout système d'armes racontera la même histoire; le choix final est rarement prononcé sur des exigences purement militaires. Le résultat est que les militaires peuvent se sentir lésés de n'avoir pas reçu le système optimum.

Les militaires et la société

Finalement, il y a ce sujet très à part lié à la question de savoir si la vie militaire reflète les standards de la société comme, par exemple, dans la défense d'un équilibre raisonnable du genre et de la non-discrimination sur la base de l'orientation sexuelle. Les débats aux États Unis et au Royaume Uni montrent que les militaires opposent une résistance considérable à une pression politique de cette nature. Cela soulève de nouveau la

question du séparatisme des militaires et du degré de pression que la partie politique doit mettre sur des mesures que les militaires considèrent comme contraires à leur efficacité.²⁰

Chacun des domaines mentionnés plus haut mériterait une étude détaillée. Par nécessité, cet article n'a pu qu'en effleurer la surface. L'objet de la discussion a été d'indiquer ici les zones potentielles de friction inhérentes aux rôles des entités politiques et militaires dans la gestion de la défense, mais aussi de montrer que les différences d'intérêts et de perceptions des acteurs respectifs continueront de donner lieu à des tensions qui nécessiteront, avec opiniâtreté, équilibre et jugement.

Le rôle du parlement

Avant d'examiner le rôle que jouent les parlements pour influencer le développement et la mise en œuvre de la défense, il est opportun de faire deux remarques générales. La première est que dans un monde idéal le rôle du parlement n'est pas tant d'agir en soutien de l'exécutif que d'imposer sa propre personnalité et d'influer sur le développement et la mise en œuvre de la politique.²¹ Toutefois, dans la pratique, beaucoup de parlements ont cédé leur pouvoir

²⁰ Pour une discussion plus fouillée de ces questions, voir: Christopher Dandeker, "On the Need to be Different: Military Uniqueness and Civil-Military Relations in Modern Society," *The RUSI Journal* 146:3 (juin 2001), 4. Un sujet connexe concerne l'implication directe du personnel militaire et des fonctionnaires civils dans la politique. Dans la plupart des pays de l'Alliance, les personnels militaires ne sont pas encouragés à s'engager dans la politique – au Royaume Uni ils en sont positivement dissuadés. Par exemple, 'au Royaume Uni, l'on considère comme une atteinte à l'éthique professionnelle que d'exprimer ses opinions en public sur des sujets qui font l'objet de controverses politiques ou qui marquent une préférence pour un parti politique.' Présentation by A. Cragg, secrétaire général adjoint de l'OTAN (détaché du MdD) au séminaire sur "la responsabilisation démocratique des forces armées," Prague (avril 1995).

Ce n'est pas le cas dans tous les pays. L'armée allemande avec son concept d' 'Innere Führung'— un soldat a les mêmes droits qu'un citoyen — prend une approche très différente, qui découle de son passé immédiat et de la détermination que jamais plus l'armée allemande ne sera à part de la société.

Il y a aussi la question de savoir si les soldats ont le droit d'appartenir à des syndicats ou à des associations garantissant ou protégeant leur bien-être ou si cela est incompatible avec la nature même de la fonction militaire qui met l'accent sur la discipline, la fiabilité et une obéissance aveugle. Là encore, différents pays prennent différentes positions. Pour un survol de ces différentes positions, voir le rapport de l'Assemblée du Conseil de l'Europe: "Droit d'association des membres du personnel professionnel des forces armées, (document 9518 de la commission des affaires légales et des droits humains, du 15 juillet 2002).

²¹ Le rôle des parlements en matière de défense et de sécurité ne peut pas être dissocié du rôle des parlements en général. Pour une discussion sur le déclin de l'influence parlementaire sur le processus budgétaire, voir: "Responsabiliser l'exécutif: évolution du rôle du parlement dans le processus budgétaire," Palais du Luxembourg, Paris, un symposium international pour les présidents des commissions parlementaires du budget organisé par la commission des finances du sénat français et par l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (24–25 janvier 2001).

d'initiative à l'exécutif; c'est particulièrement vrai de la politique de défense et de sécurité. Ce point est généralement accepté parce que, en raison de ses caractéristiques spécifiques, le domaine de la sécurité et de la défense fait surtout partie des prérogatives de l'exécutif. L'influence du parlement prend fréquemment la forme des contraintes qu'il est capable d'imposer à l'exécutif et se mesure à sa capacité à modifier ou à rejeter des propositions ou plutôt à celle de dire non.

La seconde remarque est que de nombreuses caractéristiques de la défense décrites auparavant comme inhibant ou compliquant le travail de l'exécutif, s'appliquent également, et peut être encore plus, au travail des parlements. L'importance des parlements pour la défense devrait être évidente. Aucune politique de défense ne peut survivre dans la durée sans le soutien du public qu'elle est supposée protéger. En tant que représentants élus du peuple, les parlementaires sont au cœur du système démocratique. Ils représentent l'électorat dont sont issues les forces armées et dont les impôts servent à leur entretien. Les parlements exercent une double fonction dans ce sens qu'ils doivent, tout à la fois, influencer et refléter l'opinion publique. C'est leur tâche que d'expliquer et de justifier les dépenses militaires, de dire pourquoi les personnels militaires sont déployés outre-mer et pourquoi de tels déploiements peuvent résulter des pertes de vie humaine.

A ce sujet il convient de noter que le contexte dans lequel on cherche à maintenir l'appui du public pour l'emploi des militaires, est en train de se modifier. En l'absence de la menace directe qui était présente pendant la guerre froide, les forces armées sont de plus en plus préoccupées par les crises et les conflits qui exigent des forces pour la projection de puissance et des déploiements rapides. Cela a deux conséquences immédiates. Premièrement, ces missions sont très exigeantes en termes de personnels et de moyens nécessaires à leur transport et à leur soutien: de nombreux pays de l'Alliance sont à la peine et en limite de capacités en raison de leurs déploiements dans les Balkans, en Irak et en Afghanistan. Deuxièmement, la nature de certaines opérations peut rendre difficile une consultation opportune avec les parlements.

Ces tendances ont aussi des implications pour le soutien du public. Beaucoup de ces conflits sont 'éloignés' dans le sens qu'ils ne semblent pas présenter une menace immédiate à la sécurité nationale, alors que les media font en sorte que les souffrances qu'ils causent sont directement relayées jusqu'aux foyers du public. Ceci conduit au facteur très débattu du 'faites quelque chose'. Alors que dans sa majorité le public semble soutenir l'emploi de ses forces armées dans de telles situations, il n'est jamais évident de savoir jusqu'à quel point ce soutien se perpétuera en cas de pertes humaines. Cela est entrain de se vérifier dans plusieurs pays dont les forces sont engagées en Afghanistan, et plus particulièrement celles qui se trouvent dans des zones où le combat est le plus rude. C'est un calcul difficile et sensible qu'ont à faire les planificateurs et les hommes politiques. D'où le besoin de recourir au soutien parlementaire aussitôt que possible.

L'importance que les parlements confèrent à la défense ne peut être contestée. Toutefois les avis divergent quant au rôle qu'ils doivent y jouer. La question centrale est de savoir quel niveau d'influence et de contrôle un parlement doit s'efforcer d'exercer sur le

développement du budget de la défense et sur l'organisation et le fonctionnement des forces armées; avec quel degré de détail et d'indiscrétion les parlementaires doivent-ils examiner la défense ?

Il n'y a bien sûr aucun modèle unique du fait que les parlements de l'Alliance exercent divers degrés d'influence et de différentes manières.²² La distinction de base qu'il y a à faire est entre ceux qui exercent une influence directe par le biais de pouvoirs formels de consultation et de décision, et ceux dont l'influence est indirecte à travers leur capacité à examiner les politiques et à rendre l'exécutif responsable, bien que ce soit 'après coup.'

A un bout du spectre il y a le Congrès des Etats Unis qui, à cause de la constitution américaine et de la séparation des pouvoirs, joue un rôle d'influence dans le développement du budget américain de la défense. Le Congrès tient le département de la défense fermement responsable, souvent dans des détails horribles et d'une manière que certains, et particulièrement ceux qui sont en bout de chaîne, qualifient de micro management excessif.

Au cours des premières années de la transition, le Congrès était souvent vu comme un modèle par ceux qui recherchaient une véritable influence législative.²³ Toutefois deux facteurs devinrent très vite apparents. Les pouvoirs du Congrès ne pouvaient pas être aisément reproduits en l'état car ils étaient à l'évidence un produit spécifique de la constitution américaine; ils nécessitaient par ailleurs une infrastructure de soutien conséquente en termes de personnels de commissions, d'experts et d'organisations de soutien, par conséquent des ressources substantielles.

A l'autre bout du spectre il y a le parlement britannique dont le mode de contrôle direct consiste à voter une fois par an, en bloc, le budget de la défense et à organiser plusieurs débats. Le gouvernement n'a pas à obtenir l'approbation du parlement ni pour décider de dépenses spécifiques ni pour le déploiement de ses forces armées: bien qu'il soit évidemment raisonnable de s'assurer du soutien parlementaire pour les grandes décisions. Le parlement exerce peu d'influence directe sur le développement du budget de la défense britannique qui est fermement tenu en mains par l'exécutif. Une fois encore, cette relation est le fruit de l'histoire britannique et du développement d'un exécutif fort reposant sur une fonction publique hautement professionnelle et relativement étroite.

La fonction du parlement britannique et de son comité spécial de défense doit être considérée dans un contexte différent. Il joue un rôle majeur pour informer l'opinion publique et rendre la défense plus transparente, au travers d'auditions et de rapports ciblés.²⁴ De même, la Cour des comptes (National Audit Office), qui rend compte au

²² Dans un projet coopératif conjoint, le DCAF et l'APO ont procédé à une évaluation complète des pouvoirs du parlement en matière de défense et de sécurité dans les dix neuf pays de l'OTAN.

²³ Cela était dû au fait que le Congrès était très rapide dans le domaine du conseil et de l'assistance aux nouveaux parlements, notamment à travers le Congressional Research Service.

²⁴ Pour une évaluation franche du rôle du parlement britannique, voir la présentation de Bruce George MP (ancien président de la Commission spéciale de la défense) au séminaire Rose-Roth

parlement, maintient le gouvernement sous pression par une évaluation en profondeur de divers programmes en cherchant à s'assurer spécifiquement que la dépense a été faite à bon escient.

D'autres parlements exercent une influence plus directe que celui du Royaume Uni, mais s'éloignent du modèle du Congrès. Le Bundestag allemand comme les parlements danois et néerlandais proposent des modèles plus appropriés car ils bénéficient de pouvoirs consultatifs sur des sujets tels que les achats d'équipements et les déploiements de forces. Dans le cadre de cette distinction entre l'influence directe et indirecte, l'activité parlementaire peut donc être regroupée en trois grands domaines: la responsabilisation, le contrôle et la transparence.

Responsabilisation

Tous les parlements responsabilisent leurs gouvernements respectifs par le vote annuel des fonds nécessaires, que ce soit l'aboutissement d'un long processus d'examen, comme dans le modèle américain ou une simple approbation formelle chez les Britanniques. Quel que soit le modèle 'le contrôle des cordons de la bourse' exige de chaque gouvernement qu'il explicite et justifie ses demandes de dépense. Sa responsabilisation est également réalisée par des auditions ou par la création de commissions spéciales chargées d'examiner des questions spécifiques. Ainsi, par exemple, l'enquête conduite par le parlement canadien sur la conduite de soldats canadiens en Somalie et celle du parlement belge sur les événements qui ont conduit à la mort de soldats de la paix belges au Rwanda.²⁵

Contrôle

La question clé, toutefois, est celle de savoir à quel point le contrôle se traduit en influence réelle sur les décisions de l'exécutif. L'autorisation parlementaire est un instrument d'influence important. Dans de nombreux pays l'autorisation parlementaire est requise pour l'achat d'un système d'armes majeur, ce qui, dans les faits, vaut participation à la décision.

Plusieurs parlements de l'Alliance ont l'obligation constitutionnelle d'être informés du déploiement des forces à l'étranger, quelques uns ont le droit de participer par le biais d'autorisations formelles. Les nouvelles missions vont augmenter le besoin des parlements

sur les " Forces armées dans les sociétés démocratiques " (Herstmonceaux Castle, 23–26 juillet 1996).

²⁵ Professeur Dr. Donna J. Winslow, "The Parliamentary Inquiry Into the Canadian Peace Mission in Somalia," document présenté au "The Fourth PCAF Workshop Strengthening Parliamentary Oversight of International Military Cooperation / Institutions in Euro-Atlantic Area," Brussels (12–14 juillet 2002), disponible via la section des publications du site web du DCAF (conference proceedings section) ou sur www.dcaf.ch/pcaf/ev_brussels_020712_winslow.pdf. Voir aussi le rapport du parlement belge sur le meurtre des soldats de la paix belges de l'ONU au Rwanda: Sénat belge, "Commission parlementaire d'enquête sur les événements du Rwanda " (6 décembre 1997).

d'être tenus informés de façon plus urgente et d'être consulté sur les termes du déploiement.²⁶ Cela conduira à tester l'équilibre entre la démocratie et l'efficacité militaire. De la même façon, l'emploi des forces dans des situations 'sans guerre ni paix', comme, par exemple, la campagne aérienne contre la Yougoslavie ou l'opération initiale des Etats Unis en Afghanistan,²⁷ reflète ce besoin. Toutefois, dans tous les pays de l'Alliance, quels que soient les pouvoirs formels de consultation, le soutien parlementaire est une pré-condition pour un engagement dans de telles situations d'urgence: en d'autres termes, la plupart des gouvernements vont éprouver des difficultés à soutenir de tels déploiements sans l'appui du parlement et donc du public.

La plupart des parlements ont aussi le pouvoir de ratifier les traités, y compris ceux qui portent sur l'élargissement de l'OTAN.

Il est capital de savoir jusqu'à quel point les parlements doivent s'immiscer dans l'élaboration de la politique de défense et dans le fonctionnement des forces armées, par exemple: doivent-ils être informés ou consultés sur les questions opérationnelles, ou sur le développement de la stratégie et de la doctrine, ou encore sur des décisions d'acquisition?²⁸ De nouveau se pose la question de la ligne de partage entre les affaires militaires et politiques. Comme nous l'avons noté plus haut, le bon sens suggère qu'il y a de nombreux domaines dans lesquels le parlement n'a pas à s'immiscer directement en disant aux militaires comment ils doivent faire leur travail. D'un autre côté, le parlement doit être tenu parfaitement informé, par le biais de consultations fréquentes et appropriées; tous les domaines doivent donc être ouverts au contrôle et à l'examen du parlement.

L'exécutif doit avoir de la flexibilité pour exercer son pouvoir de façon responsable, mais toujours être conscient que le parlement l'observe.

Transparence

Les débats et les rapports parlementaires aident à rendre la défense plus transparente et à accroître la prise de conscience du public. Ils jouent un rôle important dans l'élaboration d'un consensus public pour la défense. Les travaux parlementaires sur la défense

²⁶ Pour une étude comparative des pouvoirs des parlements en PSO, voir: Hans Born et Heiner Hänggi, eds., *The 'Double Democratic Deficit: Parliamentary Accountability and the Use of Force Under International Auspices* (Aldershot: Ashgate Publishers, 2003).

²⁷ Les forces spéciales de plusieurs pays de l'OTAN, y compris du Danemark, de la Norvège, d'Allemagne, du Canada et du Royaume Uni prirent part à l'action, dirigée par les Etats-Unis contre Al Qaida, dans ce que l'on peut évidemment appeler des opérations sensibles. Les questions relatives à la façon dont les parlements respectifs furent consultés sur le déploiement de leurs forces n'ont pas eu de réponse. De telles opérations illustrent le dilemme que pose la réconciliation entre l'opportunité d'une consultation et l'exigence d'efficacité militaire.

²⁸ Quelques uns des nouveaux parlements essayèrent initialement de "micro manager" leurs forces armées en tentant même, de rédiger la doctrine militaire. Fréquemment un tel degré d'intrusion reposait plus sur la suspicion qu'inspiraient les militaires que sur une évaluation réaliste de ce qui était faisable et approprié.

devraient constituer une partie importante de l'environnement général de sécurité et contribuer à créer une communauté de la défense au sein de laquelle la sécurité est librement et ouvertement discutée en cessant d'être la propriété et la prérogative d'un petit nombre.

La discussion sur le rôle des parlements ne serait pas complète sans la mention de leur rôle dans le contexte plus large des relations entre civils et militaires. Les parlementaires forment un lien naturel entre les forces armées et la société. De nombreux parlementaires ont des connexions particulières par le biais des installations militaires ou des industries de défense qui se trouvent dans leurs circonscriptions ou parce qu'ils ont eux-mêmes un passé militaire. Les commissions de défense se préoccupent souvent et très activement du bien-être et des droits des soldats.

Quels peuvent bien être, alors, les obstacles à une implication effective du parlement? Quel que soit la forme ou le degré d'implication, l'efficacité du parlement dépend de la bonne information et des connaissances des parlementaires. Toutefois et une fois encore, les caractéristiques uniques rendent problématique l'acquisition des connaissances requises.

En tant que thème, la défense s'est toujours prêtée à la fois au secret—dans le sens que la fourniture d'information a toujours été limitée pour des raisons de sécurité nationale— et à l'exclusivité. Avec la fin de la guerre froide, ce facteur est devenu moins inhibant mais la confidentialité tend encore à limiter le flux d'information à un cercle restreint et qualifié. L'exécutif est fréquemment réticent à rendre disponible une information requise en raison de sa nature sensible. L'appartenance à des organisations internationales telles que l'OTAN est souvent invoquée comme une raison de retenir l'information conformément aux règles de cette organisation qui, inévitablement, fonctionne toujours au niveau de la plus grande conscience sécuritaire. Les parlements traitent de cette question de confidentialité de différentes façons. La plupart travaillent sur la base du 'besoin à en connaître', bien que ce soit l'exécutif qui décide du 'besoin'. Quelques uns font des auditions à huis clos pour satisfaire aux exigences

L'exclusivité, dans le sens de la sensibilité militaire à l'intrusion civile dans son 'territoire', a déjà été abordée. Cette sensibilité est souvent plus aigüe à l'encontre des parlementaires dont les militaires perçoivent le manque d'expertise. Dans certains cas cela est compréhensible du point de vue des militaires professionnels car une interférence 'non documentée' peut avoir des conséquences graves sur la vie des personnels en service. De même l'exécutif dans son ensemble est souvent réticent à l'implication parlementaire dans les questions de défense et de sécurité. Toutefois la mauvaise volonté de l'exécutif à coopérer avec le parlement est mal avisée car contraire à l'esprit de la démocratie et contreproductive; pour irritante que puisse être la surveillance parlementaire, le soutien du parlement, lui, est indispensable. La coopération avec les parlements n'est pas, comme le disent les américains, chose facile (*'a no brainer'*).²⁹

²⁹ Un exemple révélateur des bienfaits d'une approche coopérative fut administré au cours d'une visite de l'APO en Slovaquie. L'un des rôles de contrôle les plus impressionnants fut joué par la

Une relation de travail réussie entre les trois composantes du contrôle démocratique des forces armées—les civils, les militaires et les parlementaires—dépend du respect des différentes parties sur leurs compétences et leur professionnalisme mutuels. Toutefois, le développement de ces compétences et de la compréhension prend du temps et de l'application. Toutes les deux existent chez les professionnels, civils comme militaires. C'est moins vrai pour les parlementaires qui doivent d'abord faire face à toute une gamme de pressions domestiques concurrentes. De plus, dans certains pays, il y a beaucoup de voix à gagner dans les élections en étant expert en matière de défense ou de politique étrangère. En revanche, la défense n'est pas une sorte de magie noire, uniquement compréhensible par une élite d'adeptes privilégiés et dévoués. En disposant d'une infrastructure de soutien appropriée, les parlementaires peuvent acquérir la compétence et l'expertise nécessaires pour exercer un jugement responsable dans l'examen des politiques et la responsabilisation de l'exécutif.

L'infrastructure de soutien

L'implication effective du parlement dans la défense sera plus aisément accomplie grâce à une infrastructure de soutien qui devra comprendre: du personnel qualifié pour offrir un avis sûr et bien informé sur les communications du gouvernement; des sections de recherche et des instituts indépendants de recherche pour disposer d'analyses de fond et objectives; et de media critiques et inquisiteurs. Les parlements doivent avoir accès à de multiples sources d'information et à des conseillers indépendants de façon à ne pas être obligés de se reposer sur, ou d'accepter automatiquement les communications gouvernementales.

Les organisations interparlementaires constituent une partie importante de cette infrastructure de soutien. Bras interparlementaire de l'OTAN, l'APO, Assemblée parlementaire de l'OTAN, a longtemps été un forum transatlantique pour le dialogue parlementaire et une source de formation, d'information et d'expérience pour ses membres. Elle a joué un rôle significatif en aidant les législateurs à devenir plus efficaces et à influencer sur leur politique nationale de sécurité par le biais de leurs parlements nationaux et en responsabilisant leurs exécutifs. L'APO est une entité qui influence la politique plutôt qu'elle ne la fait.³⁰ La nature du processus de prise de décision inter

Commission des affaires étrangères du parlement slovène dans le suivi et l'approbation de tous les développements qui avaient lieu au cours des négociations avec l'UE – au point que la commission envisagea même de se rendre à Copenhague aux derniers stades de la négociation. Interrogé sur le degré d'implication de la commission, le sous-secrétaire d'état admit que si elle avait constitué une nuisance réelle en raison de la nature très technique des questions négociées, il considèrerait à présent qu'elle avait eu le réel avantage de lui assurer le soutien du parlement.

³⁰ L'Assemblée parlementaire de l'OTAN, fondée en 1955 avec un secrétariat basé à Bruxelles, réunit 214 parlementaires nationaux de dix-neuf pays de l'OTAN. Des délégations associées de dix-sept nations, dont neuf avec le statut d'observateur parlementaire, et le parlement européen participent aussi à une grande variété d'activités et de réunions de l'assemblée. L'assemblée

gouvernementale de l'OTAN, fondé sur le consensus signifie que la contribution de ses homologues interparlementaires consiste d'abord à créer une plus grande transparence des politiques de l'Alliance et à contribuer au développement d'un consensus couvrant toute l'Alliance. Les parlements nationaux exercent une influence directe sur les politiques de l'OTAN.³¹ Il est évidemment à souhaiter qu'en développant les politiques de l'Alliance, les gouvernements membres de l'OTAN tiennent compte de la voix collective du parlement telle qu'elle s'est faite entendre au cours des débats de l'assemblée, des rapports et des résolutions.

Depuis 1989, le rôle de l'assemblée s'est élargi suite à l'intégration dans son travail des pays d'Europe centrale et orientale. Ce programme 'externalisé' comprend à présent des séminaires spéciaux sur des questions d'intérêt régional ou d'actualité, un programme de formation pour les personnels parlementaires,³² des dispositions spéciales de coopération avec la Russie et l'Ukraine, un dialogue parlementaire méditerranéen et une initiative des 'Nouveaux Parlementaires'. L'objet de cette activité a été de démontrer que l'engagement de l'assemblée dans le processus démocratique en cours en Europe centrale et orientale et dans l'intégration éventuelle des pays partenaires au sein de la communauté

parlementaire de l'OSCE et celle de l'Union de l'Europe occidentale envoient aussi des délégations à l'assemblée. Pour une discussion sur le rôle de l'APO, voir l'auteur de cet article présenté au quatrième atelier du PCAF sur le renforcement du contrôle parlementaire: "Le rôle de l'assemblée parlementaire de l'OTAN," Séminaire sur la dimension parlementaire de la Politique européenne de sécurité et de défense, La Haye, 14 mai 2001; www.dcaf.ch/pcaf/ev_brussels_020712_lunn.pdf.

³¹ L'émergence de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) a provoqué une discussion sur la question de la responsabilisation démocratique et sur la bataille mini-institutionnelle entre l'assemblée de l'UEO et le parlement européen. Comme l'OTAN la PESD est inter-gouvernementale et donc une responsabilisation directe repose sur les parlements nationaux, renforcés par le travail des assemblées interparlementaires. Toutefois le chevauchement de la PESD avec la PESC et avec les projets financés par la commission dans des régions post conflit comme les Balkans a 'mis un orteil du parlement européen dans l'eau'. La discussion continue. La relation de coopération entre le parlement européen et l'APO est en elle-même une contribution pour cette région et ajoute un degré très attendu de transparence au statut de la PESD.

³² L'initiative Rose-Roth fut baptisée du nom des deux membres du Congrès qui avaient pris l'initiative de ce programme et qui s'étaient assurés de son financement par le biais de l'US AID. L'initiative Rose-Roth reposait sur deux facteurs: – la reconnaissance de la complexité et de la magnitude des problèmes auxquels étaient confrontés les nouvelles démocraties pour le développement d'institutions démocratiques efficaces – et la certitude que l'APO pouvait aider. Le programme de sensibilisation Rose-Roth avait trois composantes: l'intégration des parlements d'Europe orientale dans tous les aspects du travail de l'assemblée, l'organisation de séminaires spéciaux et la formation des personnels du parlement. Les séminaires qui fonctionnent encore (73 à la date d'aujourd'hui) et la formation des personnels se sont attachés à donner des conseils et de l'expertise sur le développement du contrôle démocratique. D'une façon générale, ce programme aura été un succès non seulement en ce qu'il a transmis une expérience pratique mais aussi en ce qu'il a fait la démonstration de l'engagement politique et de la solidarité.

occidentale. De manière pratique, ces activités ont aussi servi à renforcer le processus démocratique en partageant les expériences législatives de l'Alliance, ses forces comme ses faiblesses.

Les pays en transition

Il est inutile de dire que la plupart des obstacles décrits plus haut dans l'établissement des normes du contrôle démocratique des forces armées se sont présentés aux nouvelles démocraties.³³ Toutefois la transition accrut la magnitude de ces défis. Dans plusieurs domaines, les problèmes empirèrent. Alors que tous les pays en transition étaient confrontés aux mêmes problèmes en raison de leur passé communiste, chacun conservait ses caractéristiques propres ce qui rendait la dynamique des changements différente d'un pays à l'autre. Dans ce qui était encore la Tchécoslovaquie et en Hongrie, l'attitude envers les forces armées était négative en raison de leur histoire récente. Les Etats baltes, d'un autre côté, devaient repartir de zéro pour développer leurs forces armées. Cela signifiait qu'ils n'avaient ni à faire face aux énormes défis auxquels les autres étaient confrontés : la nécessité de réduire et de restructurer de établissements militaires boursoufflés, ni à se confronter à corps des officiers « à la tête lourde » et souvent récalcitrant. Aucun pays, pour autant, n'avait une page blanche devant lui. Comme tous les autres ils ont eu à faire avec le plus lourd héritage soviétique de tous-la mentalité et l'attitude—et avec la difficulté d'inculquer un sens de l'initiative et de la responsabilité. Ce fut probablement le plus grand problème; non pas seulement de mettre en place les mécanismes nécessaires, mais de les faire fonctionner.

Nous sommes vingt années au delà de ce processus. La plupart des partenaires initiaux sont maintenant membres à part entière de l'OTAN et transmettent à leur tour leur expérience à d'autres pays qui sont en transition. Certains de ces derniers cherchent à adhérer à l'OTAN; d'autres se contentent des bienfaits du partenariat. Quelque soit la motivation, l'un des principaux bénéfices qu'apporte l'association avec l'OTAN est l'accès aux conseils et à l'assistance sur l'introduction et la mise en œuvre des réformes de la défense et sur les mécanismes, les pratiques et les attitudes qui sont à la base du contrôle démocratique. Le principe du contrôle démocratique a maintenant été absorbé par le concept plus large de réforme du secteur de la sécurité (RSS). L'expérience a montré que la récupération économique, le développement et la reconstruction rendaient nécessaire une approche plus large de la sécurité, ce que propose la RSS. Le rôle précis des militaires dans la fourniture de l'indispensable parapluie de sécurité puis dans leur contribution directe au développement et à la reconstruction dépendra du temps et des circonstances.

³³ Pour une analyse de l'expérience, des problèmes et des progrès faits par ces quatre parlements, voir: David Betz, "Comparer les cadres du contrôle parlementaire: Pologne, Hongrie, Russie, Ukraine," article présenté au séminaire sur *le Contrôle démocratique des forces armées en Croatie*, Zagreb (26 octobre 2001).

Néanmoins, le contrôle démocratique des forces armées demeure une entité distincte et valable de plein droit, ainsi qu'un ingrédient de base pour une transition réussie. De plus, c'est un domaine sur lequel travaillent les forces armées de toutes nos sociétés pour répondre et s'adapter à l'environnement mouvant de la sécurité. Toutefois, comme le nombre de pays qui ont besoin d'aide s'est accru, il est devenu de plus en plus évident que l'expérience occidentale devait s'ajuster aux contextes locaux et régionaux ainsi qu'aux circonstances.

Conclusion

Cet article a mis en lumière le caractère central des relations entre l'exécutif et le parlement, et entre les entités militaires et politiques en vue de l'exercice efficace du contrôle démocratique. Dans les pays de l'Alliance, les tensions inhérentes à ces relations ont été amorties par les usages et la pratique; elles sont devenues un élément essentiel de la dynamique d'un gouvernement démocratique. De la même façon un processus semblable devra s'imposer dans les pays qui ont réalisé leur transition vers la démocratie ou qui sont entrain de la faire. Il appartient à chaque pays de gérer ce processus à sa manière et selon ses besoins et sa culture propres. Le but final est identique: faire à la défense et aux militaires une place adéquate au sein de nos sociétés respectives. En s'efforçant d'atteindre ce but, des idées et des expériences peuvent être partagées et des leçons apprises. Mais l'itinéraire précis qui sera choisi sera déterminé par les forces et les influences domestiques.

Chapitre 2

Apprendre des bonnes pratiques du contrôle parlementaire du secteur de la sécurité¹

Hans Born²

Introduction

Winston Churchill a un jour qualifié le parlement d'atelier de la démocratie, et il va sans dire que le parlement joue un rôle central dans toute démocratie, bien que ce rôle puisse grandement varier selon les systèmes politiques. Alors que les parlements peuvent aller de partenaires 'ornementaux' à des partenaires significatifs de gouvernement, ils partagent quelques caractéristiques communes qui incluent les trois fonctions de base qu'ils assument : représenter le peuple, faire (ou modeler) les lois, et exercer un contrôle. Les parlements articulent les souhaits du peuple en préparant de nouvelles lois et en contrôlant la bonne exécution de ces politiques par le gouvernement. En bref, le parlement est le médiateur entre le gouvernement³ et le peuple.

Les parlements sont considérés comme les pierres d'angle de la démocratie. Aucun domaine ou institution du gouvernement ne peut s'exempter du contrôle parlementaire et cela comprend aussi toutes les organisations du secteur de la sécurité. Le terme 'secteur de la sécurité' est délibérément utilisé ici à la place de 'secteur de la défense' car l'armée est seulement l'un des importants 'gardiens' de l'Etat. Les autres 'gardiens' sont la police, les gardes frontières, les unités paramilitaires, les services de renseignement et les organisations privées de sécurité. Les parlements doivent non seulement développer une

¹ La version originale de cette étude a été présentée à la conférence-atelier parlementaire sur les "parlements et la réforme du secteur de la sécurité en Bosnie Herzégovine" qui s'est tenue du 7 au 10 mars 2002, à Sarajevo, Bosnie Herzégovine, organisée par le Centre pour les études de sécurité de Sarajevo (Bosnie Herzégovine) et le Centre pour les études européennes de sécurité de Groningen (Pays-Bas).

² Senior Fellow DCAF

³ 'Gouvernement' a un sens variable selon les pays. Ici, gouvernement se réfère au niveau politique suprême, qu'il s'agisse du président, du premier ministre et des ministres, ou des départements dirigés par ces ministres.

politique de sécurité complète mais aussi suivre l'évolution de toutes les organisations du secteur de la sécurité. Le contrôle parlementaire n'est complet que quand il s'exerce sur les cinq aspects majeurs de ces agences, c'est-à-dire, leur politique, leur personnel, leur financement, leurs opérations et leurs acquisitions d'équipements et de systèmes d'armes.

Le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité n'est pas un but en lui-même. Par essence, le principe majeur du contrôle parlementaire est de responsabiliser le gouvernement et d'assurer un équilibre entre la politique de sécurité et la société en alignant les buts, les politiques et les procédures des leaders politiques et militaires. Dans de nombreux pays, ce n'est pas la peur des coups d'état, mais l'alignement des objectifs politiques et militaires qui demeure la principale préoccupation des parlements.

Cet article expose quelques unes des bonnes pratiques utilisées par les parlements dans le monde. Avant de présenter certaines d'entre elles, nous devons d'abord examiner le degré de pertinence du contrôle démocratique et ensuite quelques sujets méthodologiques qui sont utiles pour la compréhension de ces pratiques.

Pertinence

De nombreux parlements, notamment dans les démocraties en transition ou en cours de consolidation, ont souvent des difficultés à comprendre l'étendue et la complexité du secteur de la sécurité, à recevoir des informations pertinentes et à évaluer les données militaires. Les parlements dans les démocraties consolidées font encore face à des défis nouveaux quand il s'agit d'exercer un contrôle parlementaire sur de nouvelles missions militaires ou sur de nouvelles politiques de sécurité et de défense à un niveau supranational. Tous ces problèmes sont aggravés du fait de la pénurie de personnels parlementaires et du manque de formation dans le domaine de la défense et des affaires de sécurité.

En Europe, la question du contrôle démocratique et parlementaire des forces armées connaît une renaissance. Le sujet est sur l'agenda politique de plusieurs pays européens pour plusieurs raisons. La première est que l'abolition de la conscription dans plusieurs pays (Pays-Bas, Belgique, France, Italie, Espagne, Portugal) a suscité un débat critique sur le contrôle démocratique des forces armées. De nombreux commentateurs craignent qu'une armée professionnelle ne soit plus difficile à contrôler démocratiquement qu'une armée de conscription. La seconde raison est que d'une part, au cours de la dernière décennie, toutes les armées européennes se sont livrées à la réduction de leurs forces et que d'autre part, ces mêmes pays ont vu les tâches de leurs armées se multiplier avec l'addition des missions de maintien de la paix. Ces processus de restructuration et de réduction des forces armées aboutissent à un budget moindre et à plus de missions pour les militaires et ont pour conséquence de mettre sous haute pression les relations politico militaires. La troisième raison, alors que l'activité militaire s'accroît notablement au niveau international, c'est que le contrôle démocratique et parlementaire de la coopération et des institutions militaires internationales devient de plus en plus pertinent. Ceci est particulièrement vrai pour les Etats les plus petits de l'UE ou de l'OTAN par exemple. La

quatrième raison tient dans le fait que, à la demande des organisations internationales telles que l'OTAN et l'OSCE, les pays post communistes d'Europe centrale et de l'est, ont eu à réadapter leurs relations politico militaires selon des principes démocratiques. Sans démocratisation des relations politico militaires, ces pays ne pouvaient prétendre devenir membres des organisations internationales occidentales. De plus, dans la plupart des sociétés en transition, la réforme démocratique de la politique a précédé celle du secteur de la sécurité. Avant de reformer ce dernier, les sociétés en transition ont adopté de nouvelles constitutions, donné des pouvoirs aux législatures et installé un contrôle ministériel civil sur les forces armées. Il était important de le faire car la réforme du secteur de la sécurité doit être conduite de manière démocratique, en satisfaisant non seulement à certaines exigences fonctionnelles des armées, mais aussi à celles des sociétés concernées.

Ces quatre développements se sont traduits par la renaissance du contrôle démocratique dans les nouvelles comme dans les anciennes démocraties européennes.

Apprendre les bonnes pratiques

Trois sujets permettent de mieux comprendre le contexte des bonnes pratiques: la contextualité; la volonté politique des parlementaires et la signification de 'contrôle'.

Contextualité

La contextualité est un concept qui se réfère à l'universalité ou à la relativité des standards démocratiques. La bonne pratique du contrôle parlementaire ou encore, la meilleure façon d'exercer le contrôle parlementaire sur le secteur de la sécurité n'existe tout simplement pas. De plus, les pratiques, les procédures légales et les structures parlementaires qui sont acceptées dans une démocratie donnée, peuvent être impensables dans une autre. Cette variété de pratiques et de systèmes démocratiques est l'essence-même de la démocratie: chaque pays a le droit de choisir sa propre façon de gérer ses relations entre la société civile et les militaires. Bien qu'il n'y ait pas un ensemble unique de normes pour ce type de relations, il est généralement admis que les démocraties adhèrent aux principes des relations démocratiques entre civils et militaires. Le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité est la condition 'sine qua non' de toute démocratie.

Volonté politique des parlementaires

Dans de nombreux pays, le contrôle parlementaire est gêné par un manque d'organisation, de personnels et d'expertise parlementaires. Les bonnes pratiques, telles qu'elles sont énumérées dans la section suivante, montrent comment les parlements traitent ces barrières à un contrôle efficace. Nous souhaiterions montrer ici que la volonté politique est un autre facteur important influant sur l'efficacité du contrôle.

A l'exception du cas où des représentants élus ont pris l'engagement ou aient la volonté politique de faire rendre des comptes au gouvernement, aucune autorité constitutionnelle, aucune ressource ni aucune bonne pratique ne les rendront efficaces. Si

les parlementaires ne veulent pas se servir de leurs pouvoirs pour examiner attentivement l'action du gouvernement, alors les pouvoirs constitutionnels ou légaux seraient de peu d'utilité. Les parlementaires peuvent être moins intéressés par l'examen du secteur de la sécurité pour plusieurs raisons. La plus importante d'entre elles est la politique des partis. Plus souvent qu'on ne le croit, les partis politiques parlementaires, qui sont représentés au gouvernement, ne sont pas très portés à contrôler leurs homologues gouvernementaux de façon critique. C'est pourquoi les bonnes pratiques et les outils du contrôle parlementaire ne seront pas utilisés pour contrôler le gouvernement, sauf à l'occasion de scandales ou dans les situations d'urgence. Une autre raison est que les parlementaires pensent que le secteur de la sécurité n'est ni intéressant, ni capital pour leurs électeurs. En quête de réélection, les parlementaires tournent plus volontiers leur attention vers d'autres secteurs gouvernementaux, tels que ceux de l'emploi, de la sécurité sociale ou du travail mais aussi sur le système des pensions ou simplement sur le prix du pain et de l'essence.

Signification de 'contrôle'

De nombreux vocables différents se réfèrent à l'implication parlementaire dans le secteur de la sécurité. Un premier concept est celui d' 'oversight' –surveillance- qui se réfère à l'action d'examiner les actions du gouvernement et d'établir à son attention et à celle de ses agences, les grandes lignes de conduite. Un second concept est celui de 'bonne gouvernance', qui se réfère à tout le système de gestion démocratique du secteur de la sécurité, dans lequel le parlement doit jouer un rôle significatif. Un troisième concept, communément utilisé, est celui de 'contrôle'. Dans la langue anglaise, ce mot a un sens plus large que dans de nombreuses autres langues. En anglais, 'control' signifie régir, instruire ou même diriger, par opposition au concept plus restreint de 'vérifier'. Chaque concept a ses propres avantages : la bonne gouvernance se réfère à une approche systémique, la surveillance implique une approche plus large et le contrôle sous-entend une action puissante du parlement car il a barre sur le secteur de la sécurité. Nous avons utilisé ici le concept d' 'oversight' –surveillance- dans ce cas car la gouvernance a une signification trop large (elle se réfère à l'ensemble du système politique). Le concept de contrôle n'a pas été utilisé car il comporte la notion trop restrictive de 'vérification'. Il doit être clair que chaque concept représente une culture et un système politique spécifique et particulier. En ce qui concerne la surveillance parlementaire, l'essentiel est de bien saisir la ligne de partage entre le parlement et le gouvernement: dans quel mesure et jusqu'à quel point le parlement doit-il être impliqué dans les activités du gouvernement ? Bien sûr, il est évident que les parlementaires ne commandent pas aux armées, mais il est non moins évident que le parlement et le gouvernement ont une responsabilité partagée sur le secteur de la sécurité. L'idée d'une responsabilité partagée est également valable pour la relation entre les dirigeants politiques et les chefs militaires. Ces deux partis ne doivent pas être vus comme des adversaires avec des objectifs opposés. Au contraire, les dirigeants politiques et militaires ont besoin les uns des autres pour mener à bien une politique de sécurité efficace qui satisfasse à la fois les exigences militaires et sociétales. C'est

pourquoi la surveillance démocratique ne signifie pas seulement commander et ordonner, mais elle implique aussi dialogue et communication entre les leaders politiques et les généraux. Cette communication doit se caractériser par la confiance, par des lignes de communication ouvertes, par une inclusion mutuelle et une inclination réciproque à exprimer son opinion.

Une remarque finale sur les affaires de surveillance avec la distinction entre surveillance civile et démocratique. La surveillance civile est un préalable mais pas une condition suffisante pour le contrôle démocratique. C'est ce que les régimes autoritaires du XXème siècle nous ont appris: par exemple, Hitler et Staline contrôlaient parfaitement leurs armées, mais ce type de contrôle n'est pas vraiment souhaitable dans une société démocratique. A ce titre le parlement joue un rôle important en sauvegardant cet élément démocratique qu'est la surveillance du secteur de la sécurité.

Quelques bonnes pratiques

Toutes les bonnes pratiques se rattachent à la tâche principale du parlement qui est, au nom du peuple, de responsabiliser le gouvernement. Elles proviennent de différents pays de la zone euro-atlantique, à la fois des 'nouvelles' et des 'vieilles' démocraties. A l'évidence, les 'vieilles' démocraties n'ont pas de parlements plus forts que les 'nouvelles'. En effet les nouvelles démocraties redoutant les formes passées des régimes autoritaires ont pris soin d'accorder à leurs parlements des pouvoirs substantiels. Les pratiques mentionnées ci-dessous constituent un catalogue de pratiques possibles, de dispositions légales et de montages organisationnels qui peuvent faciliter un contrôle efficace.

La commission parlementaire de défense et de sécurité

Les commissions parlementaires sont les organisations les plus puissantes du travail parlementaire. A travers ces commissions, les parlementaires ont la possibilité d'organiser leur travail et de focaliser leur expertise. Etant donnée la complexité du secteur de la sécurité, et si l'on veut que le parlement exerce une réelle influence sur le gouvernement, il faut que la structure des commissions soit bien développée. Les parlements efficaces ont des commissions pour chaque domaine politique du gouvernement, la défense ou le secteur de la sécurité ne font pas exception. Les commissions sont vitales car elles sont capables d'examiner en détail le gouvernement et car elles permettent une communication directe entre parlementaires appartenant à différents partis politiques. Une commission efficace comporte les éléments suivants:

- Leur fonctionnement et leur pouvoir sont fondés sur des règles de procédure;
- elles contrôlent leurs propres programmes (agenda, sujets, dates, fréquence des réunions de commission), et ont la plus grande latitude pour initier ou amender la législation;
- elles utilisent les rapports de l'opposition;

- il y a une coordination cohérente entre commissions compétentes en matière de secteur de la sécurité: commission de la défense, commission des affaires intérieures, commission du budget, commission des affaires industrielles et économiques et commission des affaires étrangères;
- le président est un membre ancien du parlement versé dans le domaine de la politique de défense et de sécurité;
- la commission est fondée à requérir la présence du ministre de la défense à ses réunions;
- la commission a le pouvoir d'organiser des auditions sur tout sujet qu'elle estime nécessaire;
- la commission a le pouvoir d'exiger que les ministres et les experts civils et militaires viennent témoigner au cours des auditions;
- la commission fait un usage effectif d'experts, extérieurs au gouvernement, provenant de l'université et des ONG;
- la commission dispose de ses propres salles de réunion, de personnels, d'un budget et de documentation.

Faire plein usage des autres organisations de contrôle au sein du gouvernement et de la société civile

Le parlement ne peut être seul à garantir l'efficacité de son contrôle et à tenir le gouvernement pour responsable de toutes les activités et de toutes les politiques inhérentes au secteur de la sécurité. Les politiciens n'ont pas le temps, les ressources et l'expertise nécessaires pour exercer la surveillance assidue de ce secteur étendu et complexe. Les parlements efficaces:

- font plein usage des rapports et du travail des autres institutions étatiques responsables de surveiller le secteur de la sécurité comme le judiciaire, les comptables/ le contrôleur général (p.ex ; en vérifiant les comptes, les acquisitions et les comportements délictueux);
- invitent les experts de la société civile à participer aux auditions parlementaires;
- commandent à des think tanks, à des instituts de recherche et à des universités indépendants des recherches/audits dans les domaines spécifiques du secteur de la sécurité (p.ex. criminalité, acquisitions et politique du personnel);
- s'assurent que les ONG ont accès à tous les documents pertinents sur la politique de défense;
- stimulent l'existence et le fonctionnement des ONG en levant notamment les blocages bureaucratiques qui s'opposent à leur reconnaissance légale ou en leur assurant un soutien financier.

Les parlements et le contrôle budgétaire

Le contrôle du budget est au cœur du contrôle parlementaire. La plupart des pays ont mis au point une approche systématique pour l'évaluation et l'approbation des projets de budget. La clé d'un bon budget est la transparence et la responsabilisation.

Les parlements efficaces:

- promulguent des lois et des procédures pour instaurer la transparence et la responsabilisation qui donnent au parlement le pouvoir de les imposer;
- s'assurent que tous les documents budgétaires sont disponibles tant pour le parlement que pour le grand public;
- disposent d'information sur tous les chapitres budgétaires (et pas seulement sur les grands totaux);
- tiennent les chapitres confidentiels du budget à la disposition d'un groupe choisi de parlementaires;
- demandent aux audits externes de rendre compte au parlement de l'état financier des affaires de chaque organisation du secteur de la sécurité;
- ont le pouvoir d'approuver, de désapprouver ou d'amender le budget (en allouant des crédits);
- ont le pouvoir d'approuver ou de désapprouver tous les projets de budget supplémentaires présentés par le ministre.

Le personnel du parlement et ses autres ressources

Un contrôle parlementaire efficace du secteur de la sécurité requiert des ressources et des personnels au sein du parlement et à sa disposition. Toutefois l'expertise que l'on trouve au parlement ne peut se comparer à celle que l'on trouve au sein du gouvernement et des forces de sécurité. Dans la plupart des cas les parlements n'ont, au mieux, qu'une très petite équipe de recherche, alors que le gouvernement peut se reposer sur l'état-major du ministère de la défense et des autres ministères qui traitent du secteur de la sécurité. De plus, les parlementaires ne sont élus à siéger au parlement qu'un temps limité, alors que les fonctionnaires et les militaires, pour la majorité d'entre eux, passent toute leur carrière au ministère de la défense. Le problème de fond, toutefois, est que les parlements s'appuient principalement sur l'information issue du gouvernement et des armées; or ce sont précisément les institutions qu'ils sont supposés contrôler. Cela crée des relations asymétriques entre parlement, gouvernement et militaires. Cette situation est aggravée du fait de la nature fermée du secteur de la sécurité en raison du travail, de la culture et de l'éducation typiquement militaires ainsi que des lois sur la confidentialité. Les parlements efficaces ont mis au point des stratégies pour surmonter cette situation désavantageuse:

- Ils peuvent utiliser l'expertise des ONG dans leur travail (voir ci-dessus, p.ex., commander des recherches aux think-tanks, inviter des experts civils à participer aux auditions et ainsi de suite);
- les assemblées parlementaires internationales et les think-tanks internationaux sont de plus en plus actifs dans le soutien des parlements. Les parlementaires sont actifs dans les assemblées internationales où ils échangent leurs expériences et leurs points de vue avec les parlementaires d'autres pays;
- Ils ont des personnels parlementaires en soutien à la fois des parlementaires individuels et des commissions parlementaires;
- un système de service civil existe pour les personnels parlementaires (p.ex. recrutement, sélection, promotion); les membres du personnel parlementaire sont des experts (senior ou junior) reconnus;
- les parlementaires comme les membres du personnel parlementaire suivent des séminaires de formation nationaux et internationaux et effectuent des voyages d'étude;
- ils disposent de services de recherche et de bibliothèques parlementaires et/ou les renforcent.

Conclusion

La démocratie (et donc la surveillance démocratique) ne peut être un don. Pour aboutir à la démocratie, comme chacun sait, il faut se battre. L'histoire nous apprend que la plupart des pays ont eu à se battre pour devenir des démocraties et pour détrôner leur dirigeant autoritaire, qu'il fût dictateur sur place ou à l'étranger. Le cas est le même pour le contrôle parlementaire. Dans les nouvelles comme dans les anciennes démocraties, ni les gouvernements, ni les organisations du secteur de la sécurité ne veulent céder (une partie de) leurs pouvoirs et de leurs privilèges. Pour établir les bonnes pratiques ou pour venir à bout des pratiques inappropriées, ce n'est pas seulement une affaire de connaissances et d'expertise, mais aussi de résolution et de conviction.

A cet égard, la volonté politique des parlementaires individuels est cruciale. Les parlementaires se soucient-ils assez de leurs pouvoirs de contrôle ? Les exercent-ils, en particulier quand leurs 'amis politiques' sont au gouvernement ? Se sont-ils préparés à affronter les questions complexes qui sont en jeu ? Veulent-ils investir du temps, de l'énergie et de la bonne volonté politique pour établir un système de bonne gouvernance du secteur de la sécurité ? La réponse à ces questions, peut en apprendre beaucoup sur les parlements des vieilles comme des nouvelles démocraties. La volonté politique de le faire, toutefois, ne peut être enseignée.

En résumé, il ya de nombreux aspects que les démocraties, vieilles comme jeunes, peuvent apprendre d'autres démocraties. Les grands sujets qui importent le plus sont peut-être les suivants:

1. La volonté politique des parlementaires est capitale pour mettre en œuvre la réforme tant du système politique/parlementaire que du secteur de la sécurité. Si les parlementaires ne veulent pas faire usage de leurs pouvoirs pour responsabiliser le gouvernement, leurs pouvoirs constitutionnels et légaux ne leur seront pas d'un grand usage;
2. Dans de nombreux cas, toutefois, les parlementaires voudraient bien mais ne sont pas tout à fait capable de contrôler le gouvernement et ses agences en raison d'un manque de ressources humaines et budgétaires. Ces ressources, telles que les équipes parlementaires, donnent au parlement la capacité essentielle d'exercer leur mission de contrôle;
3. La réforme politique et parlementaire précède toujours celle du secteur de la sécurité. Sinon, réformer le secteur de la sécurité revient à conduire une voiture sans volant;
4. Les dirigeants politiques et les chefs militaires se partagent les responsabilités de la réforme du secteur de la sécurité étant donné elle doit satisfaire à la fois aux exigences fonctionnelles et sociétales.

Appendice

Liste des pouvoirs et des problèmes du contrôle parlementaire sur le secteur de la sécurité: quelques exemples (travail en cours)⁴

<i>Pays</i>	<i>Exemples des pouvoirs parlementaires</i>	<i>Exemples des problèmes parlementaires.</i>
Bulgarie	<ul style="list-style-type: none"> • D'après la constitution, le parlement est responsable du vote du budget de la défense. • Approbation des déploiements militaires outre-mer ou du déploiement de troupes étrangers sur le sol national • Approbation de toute déclaration de guerre ou d'état d'urgence par le président ou le conseil des ministres. • Les commissions parlementaires de sécurité nationale, du budget 	<ul style="list-style-type: none"> • Le report fréquent des priorités parlementaires est le signe que les questions de défense ne se voient pas accorder le temps nécessaire pour leur pleine considération • Manque d'expertise de défense chez les parlementaires • Besoin de dispositions institutionnelles plus claires.

⁴ Voir aussi Andrew Cottey, Tim Edmunds, et Anthony Forster, eds., *Democratic Control of the Post-Communist Military: Guarding the Guards* (Palgrave: Londres, 2001).

et de la politique étrangère et d'intégration ont le pouvoir de demander au ministre de la défense, au chef d'état-major général et à n'importe lesquels de leurs subordonnés de venir témoigner lors de leurs enquêtes.

République tchèque

- Toutes les décisions relevant de la défense sont prises par le président et doivent être approuvées par le parlement.
 - Dans des situations exceptionnelles, quand le parlement ne peut se réunir, le président peut ordonner une opération sans l'approbation du parlement
 - Approuve toute la législation de défense et de sécurité
 - Joue un rôle central en rédigeant le budget militaire et en contrôlant les dépenses militaires.
 - Responsable du déploiement des armées en temps de crise et de la déclaration ou de la prolongation de l'état d'urgence à la demande du gouvernement.
 - Approuve toute décision gouvernementale sur la participation des troupes tchèques aux opérations de maintien de la paix.
 - Peut établir des commissions d'enquête sur des problèmes graves au sein des forces armées
 - Participe à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique de sécurité du pays
 - La commission de défense et de sécurité régit les services militaires, de police, d'urgence et
- Il est difficile pour les parlementaires d'obtenir de l'information de nature confidentielle (p.ex. en relation avec les services militaires de renseignement)
 - La politique des partis.
 - Le manque d'expertise.
-

pénitentiaires.

Hongrie	<ul style="list-style-type: none"> • Déclare l'état de guerre et la conclusion de la paix. • Décide du déploiement des forces armées tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays. • Institue le conseil national de défense, en cas de guerre ou de danger imminent d'une attaque armée par une puissance étrangère. • Si le parlement est empêché de prendre les décisions nécessaires, le président a le pouvoir de déclarer l'état de guerre, de crise nationale, d'urgence et peut instituer le conseil national de défense. 	<ul style="list-style-type: none"> • Le rôle du parlement en matière de défense a été relativement limité au regard des nombreuses autres tâches qui requièrent son attention. • Manque d'expérience et de l'expertise de base dans ce domaine • L'absence de budget de programmes signifie que le contrôle parlementaire du budget de la défense est limité.
Lettonie	<ul style="list-style-type: none"> • Vote la législation relative aux questions militaires • Détermine l'effectif total des forces armées • Approuve le budget de la défense. • Désigne le commandant en chef des forces nationales de défense. • A le pouvoir de déclarer l'état de guerre et l'état d'urgence. • Approuve les accords de défense internationaux • Approuve les décisions de participation des forces armées aux opérations de maintien de la paix • Le parlement a le rôle de contrôler la politique nationale de sécurité et de défense. • Le parlement a 16 commissions permanentes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Problèmes pour traduire ces pouvoirs en une véritable surveillance. • Manque d'expérience et de connaissances des membres de la commission
Lituanie	<ul style="list-style-type: none"> • Les principales questions relevant 	

de la défense nationale doivent être saisies et coordonnées par le conseil de défense de l'Etat composé du président, du premier ministre, du président du parlement, du ministre de la défense et du commandant en chef des forces armées.

- Le gouvernement est responsable devant le parlement, qui est souverain en ce domaine.
- Le parlement assume un rôle croissant dans le vote des lois relatives à la sécurité et à la défense, en exerçant le contrôle du gouvernement dans ce domaine et en approuvant le budget de la défense.
- Le parlement et la commission de défense nationale ont également accru leur expertise sur les questions de défense et de sécurité
- La commission nationale de sécurité a la responsabilité d'exercer le contrôle parlementaire sur la défense nationale, la sécurité de l'Etat, la défense civile, la protection des frontières de l'Etat et sur les services spéciaux de recherches. Une équipe de conseillers, du personnel administrative et le service d'information du parlement soutiennent cette commission.

Roumanie

- Le contrôle parlementaire de défense est exercé par le biais des commissions de défense des deux chambres.
 - Préparation des rapports législatifs
 - Le contrôle parlementaire du budget est limité en raison d'un manqué chronique de ressources financières.
 - Les instruments de la commission parlementaire de la défense
-

	<ul style="list-style-type: none"> • Audition des responsables de la défense civils et militaires. • Recommande l'approbation du budget à la plénière • Accorde la permission de participer aux exercices et aux opérations militaires et permet le transit des troupes étrangères. 	<p>doivent être régénérés et renforcés, spécialement en ce qui concerne leurs pouvoirs d'investigation indépendante et leur expertise dans les affaires de défense</p>
Fédération de Russie	<ul style="list-style-type: none"> • Adoption du budget de la défense. • Déclaration de guerre. • Législation sur les armées. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les lois adoptées par le parlement sont soumises à un examen obligatoire au sein du conseil fédéral, mais ne sont applicable qu'après approbation présidentielle. • Le pouvoir d'approuver le budget est réduit du fait d'un manque d'informations détaillées sur le budget de la défense, de la résistance opposée par le ministre de la défense et les armées, d'un manque d'expertise civile et de la suprématie de la présidence dans l'arène politique russe. En juillet 2000, a été créée une nouvelle commission conjointe sur les dépenses du budget fédéral, pour les activités liées à la défense, à la sécurité et au maintien de l'ordre.
Slovénie	<ul style="list-style-type: none"> • Surveillance du budget de la défense. • Les actions du ministre de la défense sont soumises à l'examen et à la pression de la commission de défense de l'Assemblée nationale habituellement présidée par un parlementaire d'opposition. 	<ul style="list-style-type: none"> • L'efficacité du contrôle parlementaire sur la politique de défense et les armées a été limitée par le niveau d'expertise relativement bas de la commission de défense.
Ukraine	<ul style="list-style-type: none"> • Adoption des lois. • Approbation du budget de l'Etat et contrôle de sa mise en œuvre. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les pouvoirs sont relativement limités en comparaison de ceux du président.

- Détermination des principes de politique étrangère.
 - Déclaration de guerre à la requête du président
 - Approbation des décisions présidentielles sur l'emploi des forces armées.
 - Consentement à la désignation du premier ministre.
 - Approbation du programme du cabinet des ministres.
 - Confirmation de la structure générale et des effectifs des forces armées, des services de sécurité et des autres formations militaires.
 - Confirmation par le président de l'introduction de la loi martiale, de l'état d'urgence et de la mobilisation des forces armées.
 - Le manque d'accès à une information détaillée, une expertise limitée sur les questions de sécurité et de défense, et la résistance du président, du gouvernement et des armées, font que le contrôle parlementaire sur les forces armées et la politique de défense sont plutôt limités.
-

Références

Sites internet

www.dcaf.ch (on democratic control of the security sector)

www.dcaf.ch/pcaf (on parliamentary control of the security sector)

<http://civil-military.dsd.kcl.ac.uk> (civil-military relations in Central and Eastern Europe)

www.let.rug.nl/cess (on democratic and parliamentary control of armed forces)

Bibliographie

Hans Born, "An Inventory of Actors: Strengthening Parliamentary Oversight of the Security Sector in Transition Countries," document présenté au troisième atelier du DCAF sur *Strengthening Parliamentary Oversight of the Security Sector*, Brussels (5–9 juillet 2001), disponible sur le site des publications du DCAF www.dcaf.ch/pcaf/actors_inventory.pdf.

Andrew Cottey, Tim Edmunds, and Anthony Forster, eds., *Democratic Control of the Post-Communist Military: Guarding the Guards* (Londres: Palgrave, 2001).

Bruce George and Graham Alison, "Defence Committees in Democratic and Democratising Legislatures," document présenté à l'Atelier pour les experts parlementaires et les parlementaires, Berlin (19–20 août 1994).

Lawrence D. Longley and Roger H. Davidson, eds., *The New Roles of Parliamentary Committees* (Londres: Frank Cass, 1998).

Marie Vlachová, "Parliamentary Control of Armed Forces in the Czech Republic: Lots of Goodwill and Lots of Incompetence," document présenté au séminaire interuniversitaire (IUS) sur les forces armées et la société, Baltimore (18–22 octobre 2001).

Chapitre 3

Le contrôle démocratique des forces armées: la dimension parlementaire nationale et internationale

Willem F. van Eekelen¹

Introduction

La démocratie est multiforme. La notion de base selon laquelle les gouvernements tirent leur légitimité des votes librement exprimés des citoyens se traduit en différentes pratiques parlementaires. Et même la distinction conceptuelle des trois fonctions principales du gouvernement – législative, exécutive et parlementaire – telle que la définit Montesquieu dans *Tria Politica*, a rarement résulté en une complète séparation des pouvoirs. Dans de nombreux pays les membres de l'exécutif siègent aussi au parlement. C'est aux Etats-Unis que la séparation entre l'exécutif et la législature est la plus achevée. Le président dispose d'une très large autorité; les membres de son cabinet ne sont pas membres du Congrès. Cela fonctionne néanmoins grâce à un système compliqué de poids et de contrepoids qui touchent autant à la législation qu'aux crédits budgétaires. En France, le président de la République considère les affaires étrangères et la défense comme son domaine réservé sur lequel le gouvernement, sans même parler du parlement, exerce peu d'influence. La caractéristique commune de la démocratie occidentale est toutefois sa nature pluraliste dans la mesure où le peuple élit ses représentants et peut choisir entre différents partis politiques. Dans quelques cas, les décisions prises au sein d'assemblées parlementaires sont soumises à référendum, une autre forme de démocratie directe.

La démocratie est plus qu'un ensemble d'institutions. Une culture démocratique suppose un certain degré d'identité commune, de tolérance et de confiance qui permettent d'accepter que l'opposition puisse gagner la prochaine élection. Dans une démocratie, les

¹ Ancien vice-président de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN. Actuellement président du Centre d'études de sécurité européenne de Groningen aux Pays Bas, et membre du conseil consultatif du DCAF.

individus et les minorités se sentent plus en sécurité car leurs droits fondamentaux sont respectés par l'état de droit. La démocratie est un système dans lequel on légifère et on gouverne en toute transparence, qui ouvre de larges perspectives aux citoyens et qui est sujet, en fin de compte, au contrôle de qualité par le biais d'élections qui présentent de vraies et valables alternatives. Sans opposition, la perspective d'une auto-amélioration serait perdue. La démocratie ne fonctionne jamais mieux que quand la société n'est pas polarisée à l'excès et qu'il existe une bonne classe moyenne. On ne doit pas se limiter à une élection tous les trois ou quatre ans, mais essayer d'atteindre les citoyens à tous les niveaux des activités gouvernementales qui peuvent les intéresser. Aussi une certaine forme de décentralisation des fonctions régaliennes est-elle essentielle pour les provinces, *Länder* ou régions et aussi pour les municipalités. En ce qui concerne les affaires étrangères et la défense, cela pose un problème car elles concernent l'intérêt national dans son ensemble et prennent le pas sur les considérations locales. Le gouvernement central joue alors un rôle dominant dans ces domaines sur lesquels le contrôle démocratique ne peut s'exercer que par le parlement national. Cela crée inévitablement une certaine distance entre parlementaire et électeur.

Cet article comporte deux parties. La première traite du contrôle et de la pratique parlementaires en général et continue sur l'environnement en mutation de la sécurité européenne. Les buts d'une politique de sécurité moderne s'étendent à présent bien au delà des tâches traditionnelles de protection de l'indépendance nationale et de l'intégrité territoriale; ils se concentrent sur l'action multilatérale en soutien de la gestion des crises et de la promotion de la stabilité et, plus récemment, sur la lutte contre le terrorisme.

La surveillance parlementaire doit s'adapter à ces circonstances changeantes de plusieurs façons. La politique de sécurité doit être complète et s'intégrer dans une politique étrangère cohérente. Envoyer des soldats en mission d'intervention à l'étranger, y compris dans des opérations qui les engagent à séparer des forces hostiles dans le cadre de conflits ethniques ou religieux, fait peser sur les parlementaires un fardeau politique et moral plus lourds que la seule tâche patriotique de défendre l'Etat contre une agression extérieure. Néanmoins, même dans ces circonstances changeantes, quelques règles générales peuvent être établies pour le contrôle parlementaire du budget de la défense et des décisions relatives à l'équipement des forces.

La seconde partie de cet article analyse les principales organisations internationales qui traitent de sécurité européenne et de leur dimension parlementaire. La thèse développée dans ce chapitre est que le travail multilatéral des parlementaires dans l'élaboration d'un consensus joue un rôle important même si, dans la plupart des cas, le contrôle en tant que tel demeure dans les mains des parlements nationaux. Chacune de ces organisations a un rôle à jouer, bien qu'il soit souhaitable de les affiner quelque peu. Le parlement européen (PE) a de réels pouvoirs dans le processus budgétaire et la codécision sur de nombreuses questions législatives à partir desquelles le conseil des ministres prend ses décisions à la majorité qualifiée. Les autres organisations prennent normalement leurs décisions par consensus au niveau gouvernemental, mais votent à la

majorité sur les rapports et les résolutions au sein de leurs instances parlementaires. Deux organisations—le Conseil de l'Europe et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)—ont un rôle particulier d'établissement de normes et de standards pour le respect des droits humains et la conduite des relations entre Etats.

Ce chapitre a été écrit en 2002 mais a été mis à jour pour refléter les nombreux développements survenus depuis lors. Les notions de sécurité se sont développées, d'abord par l'interconnexion encore plus poussée de la sécurité intérieure et extérieure du fait du terrorisme international, et ensuite en raison de la reconnaissance du lien existant entre la sécurité et le développement. Sans un minimum de sécurité, tout développement est illusoire, mais en fin de compte la sécurité ne sera durable que si le développement sera substantiel.

La dimension parlementaire nationale

Contrôle parlementaire

En principe, le contrôle parlementaire devrait concerner tous les secteurs de l'action gouvernementale, particulièrement en ce qui concerne l'affectation des crédits. Il faut néanmoins admettre que la sécurité et la défense présentent des caractéristiques particulières. Depuis Platon l'on se pose la question de savoir 'comment contrôler les gardiens'. L'armée, source de pouvoir pour le souverain, était aussi pour lui une menace potentielle. Au cours de la féodalité, le roi en personne commandait sur le terrain et ses vassaux venaient lui apporter le concours de leurs contingents. Quand les armées en vinrent à faire appel au mercenariat, leur loyauté se mit à dépendre du degré de capacité de leurs chefs à financer la campagne. Tout cela a changé avec l'avènement des armées de conscription, qui impliquaient chaque citoyen mais conduisaient à la création d'un corps d'officiers doté d'un professionnalisme, de traditions et d'une culture propres. L'armée s'intégra à la société, mais la complexité croissante de la formation, de l'équipement et de la logistique créa un écart entre les buts politiques et les besoins militaires.

D'une manière générale les militaires ont accepté la primauté du politique mais ils ont le sentiment que leur gouvernement ne leur a pas donné les moyens nécessaires pour mener à bien les tâches qui leur sont confiées. Au contraire, les politiques se sont montrés de plus en plus préoccupés de l'usage du pouvoir militaire, à la fois sur les plans moraux, légaux et du contrôle budgétaire.

L'accroissement de la puissance destructrice des nouvelles technologies a soulevé la question de la dissuasion, de la défense et de la protection de la population civile. Récemment, le pendule est revenu en arrière avec le passage des armées de conscription à des forces volontaires en raison de la difficulté qu'il y avait à déployer des conscrits pour des missions de maintien de la paix et d'intervention. Ce problème pouvait être contourné en formant des unités de volontaires parmi les conscrits, mais même ainsi des questions continuaient à se poser. La durée de leur service serait-elle suffisante pour maîtriser les savoir-faire technologiques exigés? Et, plus important encore, était-il juste de ne faire

appel qu'à quelques hommes qualifiés au moment où l'armée n'avait plus besoin de tout le monde?

Cet article exprime l'opinion qu'il vaut mieux parler de contrôle démocratique des forces armées que de contrôle civil. Bien entendu, les politiciens se doivent d'être des civils. Après Staline et Tito, seul le président Tudjman de Croatie portait un uniforme en tant que chef d'Etat, et encore, occasionnellement. Il est un fait que le leadership civil n'est pas forcément démocratique. Cela nous conduit à une autre question: jusqu'où le contrôle démocratique doit-il être appliqué? Le renseignement et la planification militaire ne se prêtent souvent pas à une ouverture totale. En temps de crise, la rapidité de la prise de décision s'impose et la conduite réelle des opérations doit être laissée, autant que faire se peut, aux chefs militaires, une fois clairement définis leurs termes de référence et leurs règles d'engagement. A cet égard, la citation attribuée à Clémenceau selon laquelle 'la guerre est une affaire trop sérieuse pour être laissée aux généraux', doit être quelque peu affinée. On ne doit pas construire une relation conflictuelle entre les militaires et les civils: c'est la primauté du politique qui compte.

Bien qu'il soit exact que les militaires doivent se soumettre au contrôle démocratique—pour des questions telles que la politique générale de sécurité, les besoins de sécurité et la décision de recourir à la force—les politiciens n'ont pas à faire de micro management. En particulier les officiers généraux doivent être tenus pour responsables de leur conduite dans le cadre des termes de référence et accepter la primauté de la politique démocratique. Le succès d'une politique de défense repose beaucoup sur un climat de respect, sur la reconnaissance des compétences professionnelles mutuelles ainsi que sur des procédures de prise de décision transparentes, reflétant les apports tant politiques que militaires. Finalement, c'est la politique qui prévaudra mais les militaires doivent avoir conscience que leurs vues ont été prises en considération.

La ligne de partage entre la délégation d'autorité, d'un côté, et la responsabilisation de l'autre, est la question capitale qui se pose dans nos démocraties modernes, elle gagne encore en importance en raison des flux d'information omnidirectionnels: du gouvernement, des media, des organisations non gouvernementales et des groupes de pression. Chaque parlementaire est confronté au défi constant de se frayer un bon chemin au milieu des tentations quotidiennes d'intervention suscitées par la une des journaux du matin. Ce défi est plus intense encore dans les affaires de sécurité qui provoquent des émotions humaines, souvent sur la base d'informations incomplètes, mais la décision de déployer des soldats dans des zones à risque est une question de vie ou de mort.

Dans une démocratie parlementaire, le gouvernement—c.à.d. le chef d'Etat et le cabinet—fonctionne sous le contrôle du parlement. Au fil des siècles, les pouvoirs du parlement se sont accrus. Originellement, leur fonction était de permettre au prince régnant de lever des taxes, ce qui, plus tard, se mua en une espèce d'équilibre, souvent instable, entre les droits et les devoirs mutuels du souverain et de ses sujets. Une seconde dimension aura été la fonction législative et, pour finir, les parlements se sont impliqués dans le contrôle de la politique. Aujourd'hui les fonctions parlementaires couvrent un large

spectre qui varie considérablement selon les pays européens, mais qui peut néanmoins être décrit comme suit:

- Fournir un soutien au gouvernement sur la base des plateformes électorales des partis ou sur celle de l'accord sur lequel une coalition s'est formée. Quand un nouveau gouvernement entre en fonction et fait une déclaration de politique générale (comprenant les questions de défense) on a généralement recours à un vote de confiance ou bien à un débat sur une motion de défiance.
- L'autorité législative s'applique aux projets de loi introduits par le gouvernement ou, individuellement, par ses membres, et accompagnés d'un mémorandum explicatif. Ces projets sont examinés au sein des commissions permanentes qui posent des questions écrites. Quelquefois des auditions sont organisées. L'approbation est donnée après un débat en assemblée plénière où les amendements et les motions sont débattus et conclus par un vote dont on autorise, à l'occasion, les explications orales
- L'autorité de contrôle sur l'exécutif peut être fractionné entre contrôle politique (le gouvernement jouit-il toujours de la confiance de la majorité du parlement), le contrôle de la politique (à travers des questions orales et écrites, ou, de façon plus substantielle, par une interpellation destinée à mettre en question un point spécifique de la politique), la surveillance budgétaire et, finalement la responsabilité sur la base des rapports de la Cour des comptes pour ce qui concerne l'exécution du budget. Dans les cas où de sérieux manquements seraient intervenus, le parlement a le droit de diligenter une enquête formelle. Cette dernière ressemble à une cour de justice dans la mesure où elle peut faire appel à des témoins, les interroger sous serment, saisir de la documentation et ainsi de suite.

Le contrôle de la politique, par le biais du droit à requérir de l'information, à travers les débats et les questions orales ou écrites, s'il est employé couramment, peut permettre aux parlements de s'approcher des fonctions exécutives du gouvernement. Dans la plupart des parlements occidentaux, il existe une tendance à aller au delà du contrôle *ex post facto* (*a posteriori*) jusqu'à participer au processus de prise de décision gouvernementale, et ce avant même que le cabinet n'ait déposé une proposition formelle. Il arrive même, dans quelques cas, qu'une décision gouvernementale en instance soit suspendue par anticipation d'une action parlementaire.

Pratique parlementaire dans le domaine de la politique de sécurité

Dans le domaine des affaires étrangères et de la défense, la pratique parlementaire varie encore plus que dans les autres domaines de l'action gouvernementale. Néanmoins le but doit être de se rapprocher le plus possible des niveaux de transparence et de responsabilisation applicables aux autres départements ministériels. Tous les parlements occidentaux disposent de commissions permanentes des affaires étrangères et de la

défense, nombre d'entre eux en ont aussi pour le renseignement et les affaires européennes. L'Allemagne exerce sans doute la surveillance la plus précise sur son budget de défense. La France travaille avec des *rapporteurs* dont les conclusions font l'objet d'un débat général. Le processus législatif des Pays-Bas consiste en plusieurs séries de commentaires et de questions provenant par écrit de tous les partis et auxquels le gouvernement répond largement avant qu'un débat oral ne puisse avoir lieu. Le défi est d'imaginer une méthode par laquelle le rôle constitutionnel du parlement puisse s'exercer de manière professionnelle et résolue. Si une méthode rigoureuse n'est pas formalisée, le contrôle parlementaire court le risque de devenir de la rhétorique politicienne, en laissant le champ libre à de trop nombreuses occasions pour la bureaucratie et les militaires de faire ce qu'ils veulent. Ce qui suit pourrait être un modèle d'élaboration d'une politique et de son cycle de révision ²:

- 1) Recherche et évaluation des problèmes et des options politiques
 - a) Déterminer la gamme complète des problèmes de sécurité extérieure auxquels un pays est confronté, déterminer le besoin de définir une politique propre à traiter ces problèmes, et imaginer des méthodes pour identifier les priorités parmi les problèmes relevés;
 - b) Identifier les méthodes, les cadres et les processus de mise en œuvre de la politique, son contrôle, sa révision, son examen et son ajustement;
 - c) Développer l'information et les données sur les options politiques; et
 - d) Développer l'information et les données sur des méthodes alternatives de mise en œuvre de la politique.
- 2) Examiner les politiques alternatives
 - a) Préviation de scénarios alternatifs et évaluation des méthodes de mise en œuvre de ces politiques alternatives;
 - b) Recherche avancée pour examiner l'impact des politiques alternatives sur chacun des différents scénarios; et
 - c) Analyse des forces et des faiblesses de chaque politique et des perspectives qu'elles offrent pour faire progresser la sécurité nationale et la société.
- 3) Prise de décision et mise en œuvre
 - a) Décider de la politique à retenir et définir les responsabilités, les ressources et le cadre de la mise en œuvre;
 - b) Sélectionner des méthodes pour surveiller et réviser la politique ainsi que pour lui apporter des changements ou des ajustements; et

² Ce modèle provient de Ravinder Pal Singh, ed., *Arms Procurement Decision Making, Volume II: China, India, Israel, Japan, South Korea and Thailand* (Oxford: Oxford University Press for SIPRI, 2000), 4-5.

- c) Définir les décisions qui devraient être prises afin de mettre en œuvre la politique et de fixer des objectifs.
- 4) Evaluation et révision de la politique
- a) Examen périodique des objectifs et des résultats, surveillance de l'efficacité en termes de coûts et de bénéfices, et évaluation de la mise en œuvre;
 - b) Examen de la mise en œuvre de la politique, des méthodes, des ressources et des priorités, et évaluation de l'impact de la politique sur les problèmes; et
 - c) Meta-évaluation – examiner le processus d'évaluation lui-même pour valider les objectifs de la politique, les méthodes, les hypothèses, les données et les processus de soutien.
- 5) Réévaluation de la politique, ajustement ou abandon
- a) Décision sur la poursuite de la politique; corrections par l'exécutif;
 - b) Décision sur la modification de la politique – corrections and ajustements principaux; et
 - c) Décision sur l'abandon de la politique. Une décision de stopper la politique implique d'en démarrer une nouvelle et donc de retourner à la phase deux.

L'environnement de sécurité en changement

Au cours de la guerre froide, l'Occident considérait la défense collective comme la priorité majeure de sa politique étrangère et de sécurité. La peur d'une prise de pouvoir communiste a inspiré le Plan Marshall et, plus tard la naissance de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN). L'engagement américain dans la sécurité européenne constituait une puissante dissuasion contre toute attaque que l'Union Soviétique et le Pacte de Varsovie auraient pu envisager. La politique de défense occidentale se concentrait sur une attaque massive par surprise venant de l'Est avec un préavis d'alerte qui se comptait en jours, voire en heures. Dans ces circonstances, les défenses échelonnées en Allemagne qui comprenaient des sections de corps d'armées impliquant sept pays, devaient être capables de réagir rapidement. C'était organisé autour d'un système d'alerte gouvernant le transfert du commandement des niveaux nationaux au Commandement suprême des forces alliées en Europe (SHAPE) et à son Commandant américain, chef suprême des forces alliées (SACEUR). Une fois le commandement transféré, la conduite de la guerre lui revenait, probablement sans grande consultation multinationale ultérieure. La meilleure illustration du rôle joué par le Conseil de l'Atlantique Nord à Evere, près de Bruxelles, résidait dans le fait que ce quartier général n'était pas destiné à survivre à un conflit et aucune relocalisation de temps de guerre n'était prévue à cette fin. En fait, la direction de la guerre était déterminée à Washington et les communications devaient se faire par des canaux militaires.

Tant que la guerre n'avait pas éclaté, la situation était complètement différente. Les consultations au Conseil étaient animées, quelquefois même acrimonieuses. La prise de décision de l'Alliance n'était jamais facile, particulièrement après que la France eût quitté les structures militaires intégrées en 1966; après cela, les ministres de la défense et des affaires étrangères ne se rencontrèrent plus en session conjointe. Les débats les plus difficiles étaient centrés sur le rôle des armes nucléaires dans la défense alliée afin de compenser la supériorité du Pacte de Varsovie en forces conventionnelles, ils atteignirent leur point d'orgue au moment du déploiement des missiles de croisière et des Pershing II en réponse au nombre croissant de missiles soviétiques SS-20 pointés sur l'Europe. A cette époque, la plupart des parlements consacraient beaucoup de temps aux questions stratégiques, mais aussi aux négociations sur le contrôle des armements à l'occasion de discussions telles que celles portant sur les Réductions mutuelles et équilibrées des forces armées, à Vienne, ou telle que la Conférence, plus tard Organisation, sur la sécurité et la coopération en Europe fondée sur l'Acte final d'Helsinki de 1975. Avec la nomination de Gorbatchev au poste de Secrétaire général du parti communiste de l'Union Soviétique (après les décès successifs d'Andropov et de Chernenko), un gros progrès fut fait avec une option zéro sur les forces nucléaires intermédiaires (FNI) et un accord sur les forces conventionnelles en Europe (FCE).

Après la chute du mur de Berlin et la disparition du Pacte de Varsovie, de l'Union Soviétique et du communisme en tant que principe de gouvernement, la situation de sécurité changea radicalement. La réunification de l'Allemagne sonna la fin de la tragique division de l'Europe. Un processus spectaculaire de contacts, de coopérations et d'élargissements s'ensuivit qui se poursuit au XXI^{ème} siècle. Le résultat en est que la perception de la sécurité a, elle aussi, changé. Les membres anciens de l'OTAN considérèrent la sécurité collective comme une priorité moindre du fait de la disparition de l'Union Soviétique, entraînant avec elle l'idéologie expansionniste du communisme. Les événements de l'ancienne Yougoslavie attirèrent l'attention sur les "nouveaux risques et responsabilités", particulièrement sur les conflits intra-étatiques conduisant au nettoyage ethnique et même au génocide ainsi que, dans un contexte élargi, au crime organisé, au trafic de drogue, à l'immigration illégale et au fondamentalisme religieux. Ces nouvelles préoccupations avaient une dimension militaire moindre et requéraient une réponse de la société dans son ensemble. En conséquence, la politique de sécurité, à l'Ouest, devint plus complète et s'appliqua davantage à la prévention des crises et aux missions de maintien de la paix. Les ministres des affaires étrangères et de la défense durent coopérer étroitement pour formuler une politique cohérente et mettre en concordance les buts politiques et l'action concrète.

La situation dans les nouvelles démocraties était différente. Leur retrait de l'hégémonie soviétique laissait un héritage de préoccupation vis à vis de la puissance russe, même si la plupart admettait qu'il n'y avait pas de menace immédiate, ni militaire ni géopolitique, en raison – même des changements intervenus en Russie et de l'interposition d'états indépendants tels que la Biélorussie ou l'Ukraine. La situation était plus sérieuse dans les

Balkans où les tentatives serbes d'intégrer toutes les zones où vivaient des Serbes conduisirent à une véritable guerre. Là, la défense conservait sa connotation ancienne de préservation de l'indépendance nationale et de l'intégrité territoriale. En exagérant à peine, l'on pourrait dire que les membres anciens de l'Alliance se concentraient sur une nouvelle OTAN alors que les candidats étaient plus intéressés par la 'vieille' défense collective de l'OTAN et par le leadership américain. Cette conclusion n'a pas empêché la coopération constructive de nombreux pays d'Europe centrale et orientale dans les opérations de maintien de la paix au Kosovo, en Bosnie, et plus récemment, en Afghanistan.

La liberté et l'indépendance nouvellement acquises ont également eu un impact sur l'attitude de ces pays envers l'intégration européenne. L'Europe de l'Est et celle de l'Ouest se trouvaient dans des phases de développement politique bien différentes. Alors qu'à l'Ouest la population consentait graduellement au transfert de souveraineté au profit de l'Union Européenne (UE), on était beaucoup plus réticent à le faire à l'Est. Abandonner une part vitale de sa souveraineté ne peut être acceptable que si un certain sentiment d'identité a été restauré. Pour la même raison, les négociations avec l'OTAN et l'UE ont été des processus parallèles qui, dans la plupart des cas, ont pris le pas sur la coopération régionale. Heureusement, la volonté de faire preuve de solidarité dans le cadre des opérations de maintien de la paix a renforcé les possibilités de travailler ensemble. L'efficacité militaire et l'impératif politique de la multinationalité des forces ont milité en faveur d'entreprises communes comme le bataillon balte (BALBAT) et un collège de défense interarmes.

Les buts d'une politique de sécurité moderne

Dans un environnement dénué de menaces, les établissements militaires se concentrent sur la qualité et les capacités. Les nouveaux critères sont la mobilité, la flexibilité et 'l'interarmisation', c'est à dire la capacité pour les services armés d'opérer ensemble dans de nombreuses situations d'urgence affectant les intérêts de l'Etat. Selon la situation d'un pays donné, sa capacité à ajouter de la valeur aux paquets de forces régionaux ou multinationaux sera d'un intérêt particulier.

Sur le théâtre européen, le principal objectif de la communauté internationale est de créer un climat de stabilité dans lequel le développement économique et la coopération puissent prospérer. La stabilité n'est pas un concept aisé à définir; il est plus facile de constater l'instabilité. Néanmoins quelques caractéristiques essentielles peuvent être extraites des critères que l'OTAN comme l'UE appliquent dans leurs processus d'élargissement. En tout cas, la stabilité n'est pas une qualité statique mais plutôt un processus dynamique. Ses éléments sont:

1. L'état de droit et son application;
2. Une démocratie pluraliste qui fonctionne à tous les niveaux du gouvernement, de l'Etat, des provinces et des municipalités;
3. Une économie de marché capable de soutenir la compétition;

4. De bonnes relations de voisinage, y compris un effort constructif pour résoudre les questions de minorités;
5. Le contrôle démocratique des forces armées, y compris la surveillance parlementaire de la politique de défense, la transparence du budget et la responsabilisation de sa mise en œuvre.

Si l'élargissement du champ de la politique de défense a eu un profond impact sur la composition et la formation des forces militaires, il a également complexifié sa formulation. Dans les Balkans, les soldats sont devenus des hommes à tout faire. En plus de leurs spécialités traditionnelles, et pour faire face à l'escalade du conflit et à l'auto-défense, ils ont dû se muer tout à la fois en médiateurs, en diplomates, en maires et en réparateurs d'infrastructures. L'auteur suisse Gustav Däniker a qualifié ce nouveau rôle de 'soldat gardien'. Une récente expérience de zone grise entre les rôles civils et militaires, par exemple pour le contrôle des foules ou la poursuite des criminels de guerre, a montré à certains le besoin d'unités spéciales. Seuls quelques pays en possèdent, la France avec la *Gendarmerie*, l'Italie avec les *Carabinieri*, l'Espagne avec la *Gardia Civil* et les Pays-Bas avec la *Maréchaussée*. Pourtant, une fois la paix restaurée, les besoins en policiers, en juges et en prisons sont souvent plus importants que ceux de personnels militaires qui ne peuvent guère faire plus que de déployer un parapluie de sécurité sous lequel la société civile a une chance d'émerger.

L'OTAN comme l'UE ont relevé ce défi. L'OTAN a mis l'accent sur les unités de Coopération civilo-militaire (CIMIC) composées d'experts en relations civilo-militaires. Un développement parallèle s'est produit au sein de l'UE. En 1999, après le sommet franco-britannique de Saint Malo, il devint possible d'envisager une opération plus ou moins autonome de l'UE. Au Conseil européen d'Helsinki, on se mit d'accord sur un objectif global de 50-60.000 militaires et de 5.000 policiers (disponibles sous soixante jours et pendant au moins un an), ce qui correspondait à ce dont l'OTAN avait eu besoin en Bosnie. L'UE présentait un avantage sur l'OTAN en ce qu'elle était capable d'apporter une aide économique et financière à travers ses programmes de gestion de crise ainsi que par le biais de son soutien 'pré-accession' aux pays candidats et de ses accords de stabilisation et d'association avec les autres. Le pacte de stabilité pour les Balkans était un cas d'espèce. A l'évidence, tout cela requiert une coopération étroite – qui est encore loin d'être parfaite – tant au niveau multinational que dans les capitales où les parlements et leurs commissions ont leur rôle à jouer.

Dans la pratique, l'UE a eu des difficultés à atteindre l'objectif global et l'OTAN s'est ému du manque de forces déployables. Eperonné par l'ancien secrétaire à la défense américain Rumsfeld, l'OTAN a créé une Force de réaction rapide (FRR/NRF) de 21.000 soldats (portée ultérieurement à 25.000), composée des trois services et considérée comme une force d'insertion avec une capacité de combat. La seule fois où la FRR/NRF a joué un rôle, ce fut pour aider le Pakistan après qu'il ait été touché par un tremblement de terre de forte magnitude. Entretemps, l'UE a réalisé qu'un délai de réaction de soixante jours était trop long. Dans la province d'Ituri, en République démocratique du Congo, une

force multinationale de 1.700 soldats, sous commandement français, est parvenue à stabiliser la situation avant que l'ONU soit prête à se déployer dans ce qui devait devenir l'opération de la MONUC. Ce succès fut à l'origine de concept du 'groupement de combat' qui se traduit par la mise sur pied de dix-neuf groupements, composés d'unités d'environ 1.500 soldats chacune, provenant de quatre pays au plus et déployables dans un délai de cinq à dix jours. Tous les six mois, deux d'entre eux sont en alerte avec une disponibilité élevée. Conceptuellement, ce qui a été intéressant aura été cette distance prise avec les forces totalement multinationales. Il n'a pas été jugé nécessaire que tous les membres de l'UE participent à chaque opération, mais le mécanisme *Athena*, destiné à partager les coûts communs, devrait ajouter un élément de partage des charges à la solidarité entre les Etats membres de l'Union. Malheureusement aucun de ces groupements n'aura été utilisé. Néanmoins le niveau d'ambition s'accrut avec la décision d'actualiser les objectifs globaux en 2010.

Politiquement, le passage des missions de défense –individuelle ou collective– à des missions d'intervention a soulevé de nombreuses questions dans les débats parlementaires. Quelle est la base légale et qui donne le mandat? Les risques induits sont-ils en proportion des intérêts en jeu? Les parlementaires disposent-ils d'une 'check-list' avant d'autoriser la participation? Quels niveaux de pertes doit-on fixer comme condition pour poursuivre l'opération? Dans quelle mesure doit-on faire appel à des volontaires (ceci est spécialement important pour les armées de conscription)? Y a-t-il une préférence pour des tâches non-combattantes? Combien de temps l'engagement devrait-il durer et cela dépendra-t-il de la participation d'autres (grands) pays?

Ce glissement vers une politique de sécurité complète 'tous risques' a rendu le travail du parlementaire individuel chargé des questions de défense nettement plus intéressant. Le porte-parole de la commission de défense n'avait pas l'occasion de susciter de nombreux scrutins. Il y a normalement peu de législation, la complexité des questions de défense exige des connaissances de spécialiste et demander un gros budget n'est pas très populaire auprès des votants. Cela change car les parlementaires sont concernés par les réponses aux questions identifiées dans le paragraphe précédent et parce qu'ils sont liés au rôle que leur pays est capable de jouer dans un contexte multinational, car son statut en Europe est affecté par les responsabilités qu'il est prêt à accepter. D'un autre côté, les expériences d'Irak et d'Afghanistan nous ramènent les pieds sur terre en démontrant qu'un vigoureux maintien de la paix peut exiger l'usage de la force dans la mise en œuvre d'un mandat et que cela peut aller jusqu'à de véritables actions de guerre (et ensuite 'de guerre au milieu de la population') comme en Afghanistan. C'est pourquoi ces questions de sécurité et de stabilité se sont invitées à l'ordre du jour public.

Dans son livre 'Coopérer pour la paix,' l'ancien premier ministre australien Gareth Evans a écrit en 1993 au sujet de la nécessité d'une politique de sécurité coopérative dans l'environnement de l'après guerre froide en la définissant ainsi:

...une approche large de la sécurité, elle-même de nature multidimensionnelle; met l'accent sur le réconfort plutôt que sur la dissuasion; est plus inclusive qu'exclusive; n'est pas

restrictive quant aux adhésions; préfère le multilatéralisme au bilatéralisme; ne privilégie pas les solutions militaires aux non-militaires; estime que les Etats sont les acteurs principaux du système de sécurité, mais accepte que les acteurs non étatiques puissent jouer un rôle important; n'exige pas la création d'institutions formelles de sécurité, mais ne les rejette pas non plus; et qui, par dessus tout, met en valeur la création d'habitudes de dialogue sur une base multilatérale.³

Mr. Evans devint ensuite un acteur important en s'efforçant de définir une 'responsabilité de protéger' de la part des gouvernements en relation avec leur propre population. L'ancien secrétaire général des Nations Unies Kofi Annan a finalement réussi à obtenir des soutiens à ce principe, qui rappelle ce que l'OSCE avait réussi à faire dans le contexte européen et qui pourrait servir comme un élément restreignant la souveraineté nationale et légitimant une intervention dans les Etats faillis.

Contrôle démocratique de la politique de sécurité

Les ministres des affaires étrangères et de la défense partagent communément une vision globale de l'intérêt national. Tous les autres départements ont des responsabilités d'un caractère plus sectoriel. En conséquence, les affaires étrangères et la défense doivent interagir étroitement. La politique de défense doit faire partie intégrante de la politique étrangère mais, suivant les circonstances, doit avoir également des liens étroits avec les ministères de la justice, de l'intérieur, de l'environnement, des transports et des communications. Dans une crise qui engage l'indépendance nationale et l'intégrité territoriale, le département de la défense acquiert des pouvoirs spéciaux à travers la déclaration de l'état d'urgence, ce qui lui permet de court-circuiter la plupart des procédures parlementaires. Habituellement une autorisation parlementaire est requise pour déclarer la guerre, mais aujourd'hui la guerre est rarement déclarée même s'il arrive, dans les faits, qu'elle éclate. En tout cas, les pouvoirs spéciaux ne doivent être pris que pour un laps de temps limité et cesser ou être révoqués au retour à la normale.

La plupart des gouvernements présentent périodiquement des livres blancs ou des examens de la défense destinés à mettre sur pied une politique pour les quelque dix ans à venir. Aux Etats Unis, l'examen quadriennal de la défense est la règle. Sur la base d'une évaluation de la menace, ces documents déterminent les tâches prioritaires et définissent un programme pour les assumer en termes qualitatifs et quantitatifs. Il est important de voir comment l'évaluation de la menace est faite et dans quelle mesure elle présente une image coordonnée entre les affaires étrangères et la défense. A l'évidence les services de renseignement ont un apport important mais l'évaluation d'ensemble doit contenir aussi des considérations politiques. En tout cas, les responsabilités du chef de l'Etat, du ministre de la défense, du chef d'état-major général et des commandants des services doivent être clairement définies en matière de renseignement et de planification ainsi que pour les

³ Gareth Evans, *Cooperating for Peace: The Global Agenda for the 1990s and Beyond* (Sydney: Allen et Unwin, 1993). Voir pour les développements ultérieurs, mon livre: *From Words to Deeds: The Continuing Debate on European Security* (CEPS/DCAF, 2006).

fonctions de commandement. Il est également important que les décisions soient fondées sur des considérations techniques, stratégiques et économiques, plus que sur des considérations personnelles ou politiques. Les candidats à l'adhésion à l'OTAN ont tous fait face à la nécessité de réduire leurs effectifs, d'assurer la compatibilité de leurs systèmes à intégrer, d'adapter leur infrastructure, de réaliser l'interopérabilité du commandement, des opérations et de la logistique. La notion de 'transformation' a pris corps dans les années 1990 et s'est traduit par la création d'un nouveau grand commandement, le 'Commandement allié pour la transformation, ACT', situé à Norfolk, en Virginie, autrefois siège du Commandement allié de l'Atlantique.

Les examens de la défense indiquent le niveau des dépenses budgétaires en pourcentage du produit national brut (PNB) et spécifie les plans pour la politique des personnels et pour l'acquisition des armements. Aujourd'hui, ils comprennent aussi le niveau des participations potentielles aux opérations de maintien de la paix. Une fois que l'examen a été débattu au parlement et approuvé, avec ou sans motions pour changer ses orientations, il forme le socle sur lequel les budgets de défense suivants seront présentés et examinés. Comme la défense est toujours une question au long cours, la planification de long terme est de rigueur, ce qui permet une adaptation graduelle, mais évite les volte-face et les virages. A cet égard la défense est plus sensible aux coupes budgétaires que tout autre département ministériel car une coupe structurelle dans un budget annuel a un effet multiplicateur sur une décennie. C'est pour cette raison que les plans d'acquisition pour la seconde partie d'un plan décennal ont tendance à glisser vers le futur si le cadre financier vient à changer. Afin d'éviter le bouleversement de la planification de défense, plusieurs pays ont conclu des accords pour stabiliser leurs dépenses de défense pendant une période précédant les élections parlementaires suivantes. Pour les pays candidats à l'OTAN, un chiffre de deux pour cent du PNB a généralement été évoqué comme étant un effort acceptable, à condition toutefois, qu'il soit maintenu pendant plusieurs années.

Les pays membres donnent des chiffres et d'autres détails dans leurs réponses au questionnaire sur la planification de défense (QPD/DPO) qui s'étend sur cinq ans mais qui n'est contraignant que pour la première année. Leur justification stratégique est fondée sur le Concept stratégique de l'OTAN (révisé au sommet de Washington en 1999); la composition de leurs forces est guidée par les 'propositions de forces' des commandants des grands commandements de l'Otan, transformés en 'objectifs de forces' par le Comité d'examen de défense au quartier général de l'OTAN et approuvés par les ministres. Depuis 1999, les budgets de défense ont continué à décliner dans la plupart des pays, mais, pire encore, c'est le pourcentage effroyablement bas des forces qu'ils sont capables de déployer hors zone OTAN. En 2009, l'Agence européenne de défense (AED) a estimé ce ratio à seulement quatre et demi pour cent. La surveillance parlementaire implique une évaluation quant à la suffisance des fonds disponibles pour mener à bien les projets proposés et quant à la justesse des priorités en vue de la réalisation cohérente des forces armées. La détermination de la somme totale d'argent nécessaire pour la défense est une question qui relève du Cabinet dans son ensemble sur la base d'une proposition du

ministre des finances, objet ultérieurement d'un débat sur le budget général; la composition du budget de la défense est l'affaire des commissions permanentes de défense. Aujourd'hui, l'accent est mis sur 'l'interarmées', sur la coopération entre les services et sur les opérations 'combinées' avec d'autres pays.

Combien est assez?

L'impact de l'attaque terroriste du 11 septembre 2001 sur les Etats Unis n'a pas encore été tout à fait amorti. Le lien entre sécurités interne et externe est devenu plus explicite, ce qui requiert une coopération plus étroite entre les militaires, la police et les services de renseignement. Les secours d'urgence et la protection des entités vitales ont été renforcés et les militaires ont augmenté la capacité de leurs forces spéciales. Autrefois, les nations combattaient le terrorisme sur une base domestique et seuls quelques pays possédaient les capacités pour agir hors de leurs frontières dans un environnement hostile. A présent ces opérations ont acquis une dimension multinationale. Les attaques ont aussi démontré le besoin de forces flexibles car il ne suffit plus désormais de prétendre que la planification doit être plus 'inspirée par les capacités' que 'par les menaces', comme c'était le cas au cours de la guerre froide. Les capacités, certes, mais les capacités nécessaires ont changé constamment, ce qui a posé un problème spécial pour la planification à long terme. De plus, dans un environnement dénué de menaces, il est très difficile de quantifier les besoins militaires, dans la mesure où les critères des opposants potentiels se prêtent rarement à des conclusions numériques. Il est plus malaisé que jamais auparavant de répondre à la question 'combien est assez?' Les véhicules aériens non pilotés se sont révélés encore plus utiles en Afghanistan que pendant la campagne du Kosovo et leur importance s'est accrue bien plus vite que certains ne s'y attendaient, non seulement à des fins de reconnaissance mais aussi pour larguer des munitions sur la cible. Ceci n'est qu'un exemple mais il montre que les opinions sur la probabilité des développements futurs sont sujettes à caution. Seul un débat transparent sur les tendances futures peut éviter de mauvais calculs dans la planification des forces.

Le contrôle parlementaire ne peut pas fonctionner correctement sans des mécanismes internes adéquats d'inspection et de traitement des plaintes au sein de l'établissement de défense. Les rapports publics d'un inspecteur général et d'un médiateur aident beaucoup la commission parlementaire à juger de la situation d'ensemble dans les services et du moral de leur personnel. Il en va de même avec les rapports des think-tanks indépendants et des media. Une transparence totale est le meilleur moyen d'élaborer un consensus public autour des services armés en montrant que l'argent des contribuables est bien dépensé et que le département de la défense est un bon employeur. Si les soldats, les marins et les aviateurs doivent risquer leur vie, ils ont droit à un équipement et à un soutien de haute qualité. A cet égard, le contrôle démocratique du secteur militaire ne traite qu'une partie du problème – celui d'accroître la prise de conscience par la société des droits fondamentaux qu'ont les citoyens de connaître la façon dont l'Etat planifie et met en œuvre les politiques pour leur sécurité.

Le devoir des gouvernements est de révéler, d'expliquer et de justifier: révéler leurs processus de planification et les justifier en débat public. Une telle transparence et la discussion publique qui s'ensuit compensera dans une certaine mesure le manque d'expertise que l'on constate dans la plupart des parlements. Avec les flux d'information actuels sur toutes les questions concevables, une petite commission parlementaire possédant une base de données et des moyens Internet adéquats doit être capable de faire face. Si nécessaire, des auditions peuvent être organisées en public ou à huis clos. L'obstacle du secret perd de plus en plus de sa pertinence dans notre ère de l'information. Seules quelques rares choses méritent encore de rester secrètes. Tous les gouvernements n'ont pas encore réalisé cela.

Le secret

Les réunions de renseignement sont généralement réservées aux chefs de groupes parlementaires des principaux partis et ne couvrent pas la totalité du spectre politique. Choqué par plusieurs attaques meurtrières et par la découverte d'organisations d'extrême droite, la Belgique a adopté une loi en avril 1999 pour réglementer la supervision de la police et des services de renseignement. Des commissions permanentes R (pour renseignement) et P (pour police), se réunissant souvent ensemble, complètent la surveillance parlementaire et hiérarchique existante en ajoutant un examen externe des activités et des méthodes de ces services, de leurs réglementations internes ainsi que des documents déterminant la conduite de leurs membres.

Le secret peut, dans les grandes lignes, se justifier par les raisons suivantes:

- Une exigence de secret pour les biens et les stocks militaires;
- Le besoin de conserver une information technique qui révélerait les forces et les faiblesses d'un système d'arme;
- Le besoin de conserver une information opérationnelle liée à l'emploi et au déploiement d'armements; et
- L'urgence, si une acquisition rapide est nécessaire.

Parmi les indicateurs fournis par le directeur du renseignement de défense du ministère de la défense britannique, on trouve:

- Une action agressive ou une menace imminente contre l'Etat;
- Les activités des voisins proches prenant une tournure préjudiciable à l'indépendance et à la sécurité de l'Etat;
- Des forces perturbatrices au sein de la société;
- Le terrorisme; et

- 'Des circonstances exceptionnelles.'⁴

Les arguments fondés sur la sensibilité commerciale doivent être maniés avec précaution. Les sociétés doivent être traitées avec équité, mais on peut abuser de l'argument de la sensibilité commerciale. La clause fourre-tout selon laquelle aucune information commerciale ne peut être dévoilée sans l'accord des sociétés, peut aussi ouvrir des perspectives de corruption et de lobbying. La critique, que l'on avance parfois, et qui voudrait que les membres civils du parlement ne comprennent pas suffisamment les logiques de sécurité et les exigences techniques, n'a pas lieu d'être. C'est tout au plus un argument destiné à obtenir plus d'information. Les représentants élus ne sont pas nécessairement de meilleurs décideurs que les militaires, mais ils sont mandatés par le peuple.

Les commissions de défense parlementaires

Le parlement dans son ensemble est un corps trop complexe pour se livrer à des enquêtes de fond sur des sujets qui l'intéressent et pour examiner les questions en détail. C'est pourquoi les commissions parlementaires sont devenues des outils parmi les plus puissants pour permettre au parlement de travailler avec efficacité. Impliquant un nombre limité de parlementaires, les commissions peuvent –selon le niveau de leurs moyens (plus spécialement en termes de capacité d'information et de recherche) et du soutien d'experts dont elles bénéficient- assumer assez en profondeur la tâche vaste et complexe de contrôler le secteur de la sécurité.

Presque tous les parlements disposent d'une commission permanente sur les questions de défense et de sécurité. Les principaux domaines qu'ils couvrent sont habituellement les suivants, suivant les dispositions de la constitution et les ordres permanents du parlement:

- Doctrines et stratégies militaires;
- Planification à long terme du secteur de la sécurité, y compris les documents de haut niveau tels que le concept de sécurité régionale et nationale ou la planification de défense;
- Missions, tâches et objectifs des militaires;
- Organisation générale du secteur de la défense, y compris les questions de réforme de la défense;
- Coopération et traités internationaux dans les domaines militaires/sécuritaires/et du droit humanitaire international;
- Missions de paix: décision de participer à des missions de paix internationales, ou des les accepter sur son territoire national (rétablissement de la paix, maintien

⁴ Voir: Scilla Elworthy, "Balancing the Need for Secrecy with the Need for Accountability," *The RUSI Journal* 143:1 (février 1998): 5; Pal Singh, *Arms Procurement Decision Making*, 242.

de la paix ou imposition de la paix), mandat, règles d'engagement, types de forces et d'équipement (armement);

- Opérations de secours d'urgence menées par les forces armées;
- Contrôle de l'exécution du budget de la défense;
- Industries impliquées et questions d'emplois;
- Service national et politique de recrutement militaire (personnels civils et militaires);
- Gendarmerie et organisations paramilitaires, quelquefois seulement dans des circonstances exceptionnelles; et
- Justice militaire.

Les commissions parlementaires ont des pouvoirs variables en ce qui concerne la collecte et la réception des témoignages provenant de sources extérieures. Quelques commissions parlementaires, telle que les commissions permanentes *ad hoc* de la Chambre des communes britannique, ne sont pas autorisées à collecter des témoignages ou des preuves elles-mêmes alors que d'autres commissions, comme celles du Congrès américain, disposent d'un pouvoir quasi illimité pour le faire.

Certaines commissions ont la capacité de légiférer (p.ex. les commissions de défense du Canada, de Belgique, d'Italie, du Luxembourg, de Norvège, de Pologne et de Turquie) —en adoptant ou même en proposant de nouvelles lois, ou en suggérant des amendements à la législation existante—alors que d'autres commissions ne sont autorisées qu'à examiner l'action de l'exécutif et les crédits budgétaires sans avoir la capacité de légiférer (cas de la Hongrie et du Royaume Uni).

Dans quelques pays, la commission parlementaire de défense et de sécurité doit présenter un rapport annuel au parlement sur les activités du secteur de la défense. Ce rapport peut être suivi d'un vote et même, parfois, de la question de confiance.

Finalement, le niveau des moyens et de l'expertise dont dispose une commission se révélera capital si elle veut exercer son mandat avec efficacité: le nombre, le degré de capacité et la stabilité du personnel au service de la commission; la capacité de recherche et sa nature (spécialisée ou générale; séparée ou faisant partie de l'unité de recherche plus étoffée du parlement); accès aux données et à un soutien documentaire pertinent (capacité de l'obtenir et d'en faire copie); la capacité de faire appel à des experts; et celle d'organiser des auditions et de mener des enquêtes.

Les fonctions majeures à assumer par une commission de défense et de sécurité sont les suivantes:

Politique de sécurité

- Examiner et rapporter sur toute initiative politique majeure annoncée par le ministre de la défense;

- Faire rapport annuellement des résultats du ministère de la défense par rapport aux objectifs de la stratégie nationale militaire ou de sécurité;
- Interroger périodiquement le ministre de la défense dans l'exercice de ses responsabilités en matière de politique;
- Surveiller le respect par le ministère de la défense de la législation sur la liberté d'information et la qualité de l'information qu'il fournit au parlement, quels qu'en soient les moyens;
- Conduire des enquêtes et rendre compte au parlement de toutes les questions préoccupantes (ce qui est le cas pour l'Allemagne, la Belgique, le Canada, la Hongrie, l'Italie, la Norvège et pour d'autres pays, bien que ce ne soit pas le cas pour la Pologne et la Turquie); et
- Examiner les pétitions et les plaintes des personnels militaires et civils relatives au secteur de la sécurité.

Législation

- Délibérer, et rapporter sur tout projet de législation proposé par le gouvernement qui lui est soumis par le parlement (comme cela se passe avec les commissions de défense allemande, canadienne, belge, italienne, luxembourgeoise, norvégienne, polonaise, turque et autres);
- Délibérer sur les traités et les dispositions internationales relevant du domaine de responsabilité du ministre de la défense, et attirer l'attention du parlement sur ceux qui suscitent des questions particulières de politique et nécessitent un débat ou une autre délibération, notamment les ratifications ou les adhésions, une politique et une législation correspondante et des crédits budgétaires; et
- Si c'est approprié, initier une nouvelle législation en demandant au ministre de proposer une nouvelle loi ou en faisant elle-même le projet (ce qui se passe avec les commissions de défense ou de sécurité nationale de Belgique, du Canada, de Hongrie, d'Italie, de Norvège, de Pologne, de Turquie et d'autres pays).

Dépenses

- Examiner et rapporter sur les principales prévisions budgétaires et les dépenses annuelles du ministère de la défense;
- Délibérer sur chaque prévision budgétaire supplémentaire présentée par le ministère de la défense et en rendre compte au parlement chaque fois que cela nécessite un examen plus approfondi;
- Rendre compte périodiquement de l'impact des économies d'efficacité sur les coûts de fonctionnement du ministère de la défense; et
- Si nécessaire, ordonner aux autorités compétentes de mener un audit.

Gestion et administration

- Délibérer sur les rapports et les comptes de chaque service des forces armées et rendre compte périodiquement de tout sujet pouvant susciter des préoccupations;
- Délibérer, si nécessaire, recueillir des témoignages et rapporter sur toute nomination importante faite par les autorités compétentes de l'exécutif (chefs militaires de haut niveau et hauts fonctionnaires); et
- Prêter attention à l'organisation interne du secteur de la défense, éventuellement en faisant appel à des entités extérieures liées au parlement (p.ex. le médiateur), et attirer l'attention du parlement sur son éventuel dysfonctionnement.

Le Centre de Genève pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF) a publié une étude sur le pouvoir des commissions de défense des chambres basses des parlements dans les pays de l'OTAN. Cette recherche a été menée au moyen d'un questionnaire distribué aux parlementaires de ces pays. Les résultats figurent à l'Annexe 1 de ce vademecum.

L'augmentation de l'externalisation des activités, jusqu'alors menées par l'établissement de défense lui-même, constitue une dimension relativement nouvelle de la gestion et des opérations de la défense; les activités de la société Blackwater en Irak, qui recourait à l'usage des armes, donna lieu à débats vigoureux et souleva d'importantes questions relatives à la responsabilisation. En termes généraux, la conclusion semble garantir que le gouvernement qui passe de tels contrats demeure responsable des actes de la société qu'il emploie.

Contrôle parlementaire du budget

La plupart des démocraties parlementaires disposent de commissions qui couvrent chaque département ministériel. Leur taille et leurs attributions varient considérablement. En Allemagne, la Loi fondamentale attribue des commissions aux affaires étrangères, à la défense, aux affaires européennes et aux pétitions. Le Bundestag est libre de créer d'autres commissions. Pour l'heure, la commission de défense comprend trente huit membres, qui reflètent les forces relatives des groupes parlementaires, et un nombre équivalent de suppléants. Au Royaume Uni, les commissions spéciales sont beaucoup plus petites et ne comptent qu'environ douze membres.

En Allemagne la tâche traditionnelle de la commission de défense est de délibérer sur les lois et les propositions de résolution qui lui sont adressées par l'assemblée plénière du Bundestag. Elle peut aussi travailler sur des sujets à sa convenance, surtout pour discuter des rapports que la commission a demandés au ministère fédéral de la défense. Elle a le droit de convoquer, n'importe quand, un membre du gouvernement à une réunion de la commission. La commission de défense est la seule commission qui peut s'ériger, seule, en commission d'enquête. Quant au budget, la commission a un rôle indirect en rendant compte de son examen (ce qui prend plusieurs jours chaque année), à la commission du budget.

Tous les projets d'acquisition dépassant 25 millions d'€ doivent passer en commission. Le Bundestag allemand nomme un commissaire parlementaire pour les forces armées, qui travaille étroitement avec la commission de défense et assiste régulièrement à ses réunions. Sa première tâche est de protéger les droits fondamentaux des personnels du service et de s'assurer de leur respect en vertu des principes de l'*Innere Führung*, concept de leadership, de dignité et d'éducation civique.

En 1994, La Cour constitutionnelle fédérale de Karlsruhe a jugé que le consentement préalable du Bundestag était requis pour toutes les missions de la Bundeswehr, sauf en cas de danger imminent. La manière dont le parlement doit se saisir de ces questions doit être régi par la loi. Le parlement n'a pas le droit de demander de sa propre initiative qu'une mission ait lieu.

Aux Pays Bas, chaque projet de loi, y compris le budget, est sujet à une phase écrite au cours de laquelle la commission compétente pose des questions et obtient des réponses écrites avant qu'un débat oral n'ait lieu, généralement en assemblée plénière. Les questions de politique sont discutées en commission et, si elles prêtent suffisamment à controverse, également en sessions plénières.

En considérant les pays de l'OTAN en général, la manière dont les budgets sont analysés varie considérablement. En principe, il doit être possible d'examiner un budget ligne par ligne. D'une façon générale, cela concerne à la fois l'autorisation de dépense, telle qu'elle est proposée, et l'amendement des chiffres. Ce dernier peut consister à accroître ou à décroître le nombre d'articles figurant sur la ligne, ce qui est habituellement fait en connexion avec un autre article pour effectuer un glissement de priorités. Selon les possibilités constitutionnelles d'agir ainsi, la budgétisation pluriannuelle des projets de la défense est recommandée car elle facilite une mise en œuvre sans heurts. Une telle autorisation, toutefois, doit être accompagnée de dispositions de rapportage dignes de confiance pour s'assurer qu'un projet est sur sa trajectoire et que son financement est bien disponible et non utilisé à d'autres fins. La surveillance parlementaire est au maximum de son efficacité quand le contrôle de la politique se combine à sa responsabilité assumée pour ses résultats passés et présents. La plupart des pays se sont dotés d'un système de planification, de programmation de budgétisation et d'évaluation (SPPBE), mais, dans de nombreux cas, l'évaluation demeure le parent pauvre. Ce n'est pas surprenant car cela requiert beaucoup de labeur et revêt une grande sensibilité politique. Le gouvernement des Pays-Bas a introduit un système global de 'responsabilisation politique' en 2001 en donnant plus d'information sur les objectifs de la politique, les résultats attendus et les ressources mises à disposition. Cela afin d'acquérir la capacité de mesurer non seulement les entrées et les sorties mais aussi les résultats. Dans le domaine de la défense, ce nouveau système est combiné avec le programme en cours qui consiste à évaluer le coût des différentes unités et de leurs tâches, ce qui est une pré condition pour juger de leur rapport coût/efficacité.

Contrôle parlementaire sur les décisions en matière d'Équipement

Le rôle des parlements sur les décisions en matière d'équipement nécessite un chapitre particulier. L'intérêt du public est suscité par le fait que ces décisions d'acquisition ont un impact direct sur les capacités de défense dans le long terme et qu'elles impliquent des emplois domestiques. Le développement et la production nécessitent de longs délais, c'est pourquoi les décisions doivent se fonder sur l'évaluation des futures menaces et des options alternatives. Les dispositions coopératives pour la mise sur pied d'unités et de paquets de forces multinationales stimulent la standardisation ou, au minimum, l'interopérabilité. Les intérêts industriels sont servis par un développement en coopération, par la coproduction et par des programmes de compensation. Il n'y a pas d'autres domaines de l'action gouvernementale et des acquisitions publiques qui attache autant d'importance au partage du travail, une pratique courante au sein du secteur de la défense. L'une de ses causes est la préoccupation générale de renvoyer l'argent du contribuable dans l'économie nationale, mais assez curieusement, cet argument n'est pas entendu quand des trains, des centrales électriques et des avions civils sont achetés à l'étranger. La défense est différente dans la mesure où ses acquisitions s'exemptent des règles de la compétition du marché commun européen et, ainsi, le protectionnisme national se poursuit sans la moindre opposition. C'est également vrai hors de l'UE.

Il faut faire une distinction entre les grands pays, qui possèdent une base industrielle étendue, y compris pour les équipements de défense, les plus petits pays qui n'ont que quelques industries de défense et ceux qui n'en ont pas du tout. Dans ce dernier cas la compensation pour les acquisitions de défense est recherchée dans d'autres secteurs. Idéalement, une compétition libre devrait aussi être la règle en matière d'équipements de défense, mais ce marché particulier se différencie des autres par le petit nombre de fournisseurs et par le fait qu'il n'y a qu'un acheteur, le gouvernement, représenté par le ministre de la défense, une équation 'monopolistique'. Si un pays produit un équipement qualitativement acceptable, les fournisseurs étrangers ont peu de chances de succès. Aux Etats-Unis, la loi '*Buy American*' est un cas d'espèce et même les industries des pays alliés n'ont guère d'autre option que de s'associer avec une société américaine.

Plusieurs tentatives ont été faites pour renforcer la coopération européenne en matière d'équipement de défense. Au début des années 1970, l'Eurogroupe a été créé dans ce but et en partie pour montrer aux Etats-Unis que les alliés européens apportaient une contribution adéquate à la défense. Il comprenait tous les alliés européens sauf le Luxembourg et l'Irlande et se transforma plus tard, d'abord en Groupe indépendant de programme européen pour y inclure la France, puis, dans les années 1990, en Groupe des armements d'Europe occidentale, partie à la revitalisation de l'UEO (Union de l'Europe Occidentale). De plus, une initiative française visant à mettre en commun la recherche 'précompétitive' en matière de défense dans EUCLID (Coopération de défense européenne de long terme), corollaire du programme civil EUREKA, fut incorporée au Groupe des armements d'Europe occidentale avec le pouvoir de conclure des contrats de recherche, comme un élément précurseur de la future Agence européenne de l'armement.

Pendant quelque temps on se demandait si cet objectif pourrait être atteint un jour car les principaux producteurs de matériels de défense—la France, l'Allemagne, l'Italie et le Royaume Uni—formèrent l'OCCAR (Organisation conjointe de coopération en matière d'armement), un groupe destiné à étendre les dispositions de partage du travail à l'ensemble des projets en coopération, plutôt que de faire des arrangements projet après projet, comme cela se faisait dans le passé. Par ailleurs, un groupe plus important de six pays engagés dans l'industrie aéronautique—et comprenant aussi la Suède et l'Espagne—signèrent une lettre d'intention (LOI) et devint connu sous le nom de groupe LOI.

L'industrie européenne n'attendit pas l'action gouvernementale et, au fil des ans, entreprit une rationalisation impressionnante et des efforts de consolidation. L'accent fut porté, dans un premier temps, sur les champions nationaux et dans un second sur les fusions transfrontalières et les arrangements de partage des capitaux. Les réussites ont été, par exemple, EADS et Thalès, en tant que groupes industriels, et Airbus, avec l'A400, sa version de transport militaire. Dans la mesure où l'industrie européenne demeurerait capable d'être à la fois compétente et compétitive, une troisième phase, de coopération transatlantique, pouvait suivre mais demeurerait fuyante. Dans une compétition pour les ravitailleurs en vol, une soumission EADS/ Northrop semblait prometteuse, mais en fin de compte, après de nombreux marchandages procéduriers (et la chute du dollar), Boeing finit par l'emporter.

En 2003, pendant les délibérations de la Convention européenne qui rédigeait le projet de constitution européenne (qui devait devenir le Traité de Lisbonne), un accord fut trouvé sur la création d'une Agence européenne de la défense (AED) qui à Bruxelles était chargée de concentrer les tâches, jusque-là traitées séparément. Les ministres s'accordèrent sur sa création avant même que la constitution ne soit terminée (et ultérieurement rejetée par la France et les Pays-Bas); c'est pourquoi son avenir ne fut pas mis en péril par la confusion et les délais qui s'ensuivirent, avant que, finalement, le Traité de Lisbonne s'applique à compter du 1er décembre 2009. L'AED devrait contribuer à un marché européen des équipements de défense par une plus grande transparence de la planification et des acquisitions nationales ainsi qu'en liant les besoins à la recherche au développement et aux acquisitions conjointes. L'AED a bien agi dans le domaine de la transparence en notifiant mieux les appels d'offre, mais elle n'a pas réussi, à ce jour, à coordonner et à attribuer communément les crédits à la recherche européenne.

L'implication des commissions parlementaires de défense est particulièrement forte dans les cas d'achats à l'étranger. En France et au Royaume Uni, deux pays qui couvrent par eux-mêmes la plus grande partie du spectre industriel, les décisions d'équipement sont généralement laissées au gouvernement et suscitent peu de discussions au parlement: elles portent plus sur la composition générale des forces armées que sur la question spécifique des acquisitions. En Belgique et aux Pays-Bas, le ministre de la défense suit une procédure prescrite consistant d'abord à inclure les demandes de systèmes d'armes dans un programme décennal, puis à l'expliquer, à analyser les alternatives, à rendre compte des négociations et des aspects de coproduction et de compensation (pilotés par

le ministère des affaires économiques), et finalement à prendre une décision. La Belgique a créé une commission *ad hoc* de la chambre des représentants pour les achats militaires le 9 mai 1996. Les Pays-Bas suivent une convention selon laquelle le parlement doit disposer de suffisamment de temps pour étudier les contrats supérieurs à 50 millions d'€, avant que le contrat soit signé.⁵ Cela se traduit par un feu vert de la commission de défense, mais les membres ont le droit de mettre l'article à l'ordre du jour de la seconde chambre pour discussion en plénière et vote. Dans d'autres pays de l'OTAN, les pratiques sont très inégales, allant d'un examen très scrupuleux en Allemagne à pratiquement une absence de surveillance des acquisitions d'armement en Grèce. Dans ce dernier cas, d'importantes décisions sont prises par le premier ministre au cours de réunions avec ses proches conseillers. En Turquie, le ministre de la défense laisse la préséance au chef d'état-major des armées et se concentre sur les politiques de recrutement et d'acquisition. Dans de nombreux pays, les décisions du cabinet sont préparées par des sous-comités ministériels avant qu'elles obtiennent un accord gouvernemental formel.

Terrorisme

Les attaques terroristes du 11 septembre 2001 sur le World Trade Centre et le Pentagone—symboles du mode de vie occidental et de la puissance américaine—ont eu un profond impact sur la politique de sécurité. Pour la première fois depuis ses débuts en 1949, l'OTAN a invoqué l'Article V avec sa garantie de défense collective. Auparavant, le terrorisme était décrit dans le concept stratégique de l'OTAN comme une nouvelle menace, mais la plupart considérait qu'il relevait plus d'un point de l'Article IV sujet à consultation, que d'une question relevant de l'article V avec sa connotation d'action militaire commandée et organisée par la structure militaire intégrée. Les opérations en Afghanistan furent d'abord, et de façon prédominante, américaines avec seulement quelques pays invités à y contribuer avec leurs ressources. Quelques mesures furent prises pour remplacer les forces américaines engagées en Afghanistan et dans son voisinage (le 'remblayage'). La coalition contre le terrorisme, formée remarquablement vite par l'ancien secrétaire d'état Colin Powell, avait d'abord un caractère politique afin de soutenir ces opérations, ou au moins de ne pas les contrarier, et prit très vite une dimension planétaire. Avec le recul, le combat contre les Talibans aurait dû couvrir l'ensemble du pays bien plus tôt pour éviter leur réapparition.

Le combat contre le terrorisme devait rester à l'ordre du jour de toutes les organisations de sécurité internationales, mais pendant quelque temps, on se demanda, sans grande clarté, si l'action devait être menée sous la forme de 'coalitions des volontaires et des capables' comme en Irak. Pendant les crises yougoslaves, l'OTAN surmonta sa vieille

⁵ Le processus de décision des acquisitions aux Pays-Bas comprend cinq phases, chacune incarnée par un document: A. le besoin militaire; B. l'étude préparatoire; C. l'étude détaillée; D. la préparation du contrat; et E. l'évaluation (pour les contrats excédant € 250 millions). Le Parlement est informé des contrats qui excèdent € 12 millions, mais ces derniers ne sont pas soumis à un processus complet de documentation.

inhibition d'agir 'hors zone', mais cette région était contigüe de pays membres et avait un impact immédiat sur la stabilité européenne. En allant plus loin, l'OTAN n'était jamais intervenue dans le conflit israélo-arabe ou dans des crises humanitaires en Afrique. Cette fois, pourtant, le combat contre le terrorisme était assimilé à de la défense collective et les preuves apportées par les Américains convinquirent les alliés de la collusion entre le régime des Talibans et l'organisation terroriste Al Qaida de Ben Laden. Aussi les attentats du 9 septembre, furent-ils qualifiés d'attaque armée provenant de l'extérieur de la zone du Traité de l'Atlantique nord. Beaucoup d'Américains souhaitaient, dès avant septembre 2001, que l'OTAN ait une compétence globale, mais l'opinion publique européenne était, et est encore, réticente à mettre un label 'OTAN' sur des opérations qui ne sont pas directement connectées à l'action de restaurer et de maintenir la sécurité de la 'zone de l'Atlantique nord' comme le stipule l'Article V. Et même avant le 11/9, l'ONU avait pris l'initiative de conclure des traités sur la protection des personnels des Nations Unies (9 décembre 1994), contre les attaques terroristes à la bombe (15 décembre 1997) et contre le financement du terrorisme (9 décembre 1999). Le Code de conduite de l'OSCE sur les aspects politico-militaires de la sécurité de 1994 contenait au §6 la clause suivante:

Les Etats participants ne soutiendront d'aucune manière des actes terroristes et prendront des mesures appropriées pour prévenir et combattre le terrorisme sous toutes ses formes. Ils coopéreront pleinement pour combattre la menace d'activités terroristes par l'application des instruments internationaux et des engagements auxquels ils souscrivent à cet égard. Ils prendront en particulier des mesures pour satisfaire à leurs obligations au titre des accords internationaux par lesquels ils sont tenus de poursuivre ou d'extrader les terroristes.

La session ministérielle de l'OSCE à Bucarest les 3 et 4 décembre 2001 aboutit à un accord sur le Plan d'action pour combattre le terrorisme. L'UE convoqua une session extraordinaire du Conseil européen le 21 septembre 2001 pour dresser un plan d'action portant sur le renforcement de la coopération entre la police et la justice (un mandat d'arrêt européen, une définition du terrorisme, l'établissement d'une liste des organisations terroristes, la mise sur pied d'une équipe antiterroriste au sein d'Europol et la conclusion d'un accord de coopération entre les autorités américaines et Europol), sur la lutte contre le financement du terrorisme et contre le blanchiment d'argent et sur l'amélioration de la sécurité des lignes aériennes. Les longs débats des années précédentes trouvèrent là leur conclusion et les décisions furent promptement prises.

La conférence ministérielle du Conseil de l'Europe décida, le 8 novembre 2001, de fonder ses activités sur trois éléments:

1. Renforcement de la coopération juridique, y compris la révisions de la Convention contre le terrorisme existante;
2. Protection des valeurs fondamentales: le combat contre le terrorisme doit être cohérent avec les exigences de la démocratie, l'état de droit et les droits humains. Les ministres demandèrent au comité de pilotage des droits de l'homme de proposer des règles;

3. Investir dans la démocratie et dans la cohésion sociale pour combattre l'intolérance et la discrimination et pour promouvoir le dialogue interculturel et interconfessionnel.

Le traité de Lisbonne contient deux clauses de solidarité: une en cas d'agression et une au cas où un pays appelle à l'aide pour faire face à une attaque terroriste ou à une calamité nationale naturelle ou causée par l'homme. La coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, précédemment connue sous le nom de 'troisième pilier', proche des Communautés économiques et de la Politique européenne de sécurité commune (PESC) est à présent mieux intégrée dans l'UE et soumise à l'initiative, par un vote à la majorité, de la Commission européenne et à la codécision par le Parlement européen (PE).

Le résultat de toutes ces actions est que l'Europe donne enfin une image assez cohérente d'organisations qui se renforcent mutuellement. Au milieu de cette débauche d'actions, il est important de garder en mémoire que le combat contre le terrorisme requiert plus que des mesures militaires et que dans une démocratie, l'équilibre entre la vigilance accrue et la liberté individuelle demande une attention constante. Après tout, le terrorisme n'est qu'une méthode pour atteindre des objectifs politiques. Le combat ne sera efficace que s'il s'applique à ses causes sous-jacentes. Ces dernières ne sont pas faciles à identifier, particulièrement dans le cas du terrorisme catastrophique et suicidaire dont l'objectif est de détruire la société occidentale. Néanmoins, la 'guerre contre la terreur', seule, ne pourra pas faire le travail.

Conclusion

Les analyses précédentes peuvent être résumées en treize éléments⁶ qui assurent que les militaires jouent leur rôle intrinsèque dans une société démocratique:

- L'existence en propre de structures constitutionnelles et législatives avec des responsabilités clairement définies pour les branches législatives et exécutives ainsi qu'un système de pouvoirs qui s'équilibrent entre eux;
- Une coordination entre les structures et les processus d'élaboration des politiques étrangères et de défense, le rôle pilote étant joué par les premières dans leur formulation de la politique extérieure du pays;
- Une primauté politique claire pour le ministre de la défense, les militaires étant finalement tenus de rendre des comptes aux représentants démocratiquement élus du public;
- Une surveillance substantielle du parlement impliquant les parlementaires formés aux techniques destinées à responsabiliser les autorités militaires en charge;

⁶ Cette liste est une forme amendée des points soulevés par Pal Singh dans *Arms Procurement Decision Making*.

- La présence d'une équipe d'experts professionnels dans les parlements nationaux afin de maintenir les membres pleinement informés des questions majeures de sécurité et des données afférentes;
- Le développement d'un cadre d'experts de politique de sécurité, spécialisés dans toute une gamme de questions de sécurité, de façon à générer un débat public;
- Des structures statutaires d'audit pour prévenir la corruption, la fraude et l'abus de biens sociaux par les militaires, délits qui demeurent généralement inconnus du grand public en raison de la confidentialité militaire qui les couvre;
- La transparence dans le processus d'élaboration du budget de la défense afin d'empêcher que la perception des menaces par les militaires ne soit influencée par des groupes d'intérêt;
- Une formation et une éducation, au sein des forces armées, sur le rôle des militaires dans une société démocratique, incluant le respect des droits humains;
- Un système juste et efficace de justice militaire mettant en application les standards établis de conduite et de discipline et ouvert à des procédures de plainte;
- Un débat national ouvert et informé précédant les décisions majeures sur la sécurité nationale et les questions militaires;
- L'engagement des forces armées hors des frontières nationales doit être largement approuvé par les représentants élus de la population; et
- La 'dépolitisation' du rôle des armées dans la société, mais aussi une interférence politique minimum dans les questions militaires professionnelles.

La dimension parlementaire internationale

Les organisations internationales et leur dimension parlementaire

Le débat sur la dimension parlementaire de l'intégration européenne est aussi vieux que les institutions européennes elles-mêmes. Depuis le tout début de la création en 1949, suite à la conférence de La Haye de 1948, du Conseil de l'Europe, doté d'une assemblée consultative, les problèmes de compétences, de candidatures et de relations avec les autres entités parlementaires émergentes ont figuré sur l'ordre du jour. Les parlementaires se sont plaints du manque d'attention manifesté par les ministres pour leurs recommandations. C'est avec hésitation que les gouvernements ont donné leur accord pour étendre les compétences de l'implication parlementaire. Trois aspects sont à retenir. Le premier s'applique particulièrement à l'UE à laquelle les nations ont transféré certaines de leurs compétences et où l'élaboration des décisions a lieu par vote à la majorité qualifiée (ce qui veut dire approximativement soixante et onze pour cent du scrutin). Cela se traduit dans de pareils cas par un 'déficit démocratique' si le contrôle exercé par le PE ne remplace pas la surveillance exercée par les parlements nationaux. Avec la règle de

l'unanimité, un ministre peut être sommé de rendre des comptes par son parlement national, mais s'il n'est pas réélu, cela devient inefficace. Le second aspect traite des décisions à l'unanimité au sein de l'UE où des ministres peuvent être tenus pour responsables dans leurs parlements nationaux, mais où le PE joue un rôle dans les procédures budgétaires. Le troisième aspect est le sujet de ce chapitre; la dimension parlementaire de la coopération intergouvernementale vue comme un élément nécessaire pour l'élaboration du consensus et pour jeter les bases de débats multinationaux dans les parlements nationaux.⁷ Le contrôle parlementaire, dans la bonne acception du terme, demeure de la responsabilité des parlements nationaux, mais ces derniers ne peuvent fonctionner adéquatement sans l'information indispensable sur les différentes positions dans un contexte multinational.

L'Europe a la grande chance de disposer d'une pléthore d'organisations internationales dont les compétences et les activités se chevauchent. Si l'une d'elles devait repartir de zéro, le tableau actuel ne serait pas le même. Néanmoins, toutes les organisations ont un rôle à jouer et remplissent quelques fonctions qui ne sont pas assumées par d'autres. Par comparaison avec les autres continents, l'Europe peut paraître sur-organisée, mais l'Asie et l'Afrique manquent d'organisations régionales complètes facilitant le dialogue, la prévention des crises et, quand c'est possible, l'action en commun.

Les entités de la scène européenne, analysées ci-dessus dans leurs principales fonctions et dans leur dimension parlementaire, reconnaissent le besoin d'un renforcement mutuel mais ne mettent pas toujours en pratique ce qu'elles prêchent. Qu'il suffise de dire que ces institutions entrelacées ont malheureusement quelquefois souffert des tentatives d'inter-bloquage' de leurs anciennes homologues.

Le Conseil de sécurité des Nations Unies (CSNU) a pour responsabilité première la paix et la sécurité dans le monde; il a le monopole d'autoriser l'usage de la force. L'article 51 de la charte de l'ONU fait une exception pour le droit inhérent à l'autodéfense individuelle ou collective contre une attaque armée, jusqu'à ce que le Conseil de sécurité prenne les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales. Les mesures prises dans l'exercice de ce droit doivent être immédiatement rapportées au Conseil de sécurité.

L'OTAN et l'UEO ont commencé comme des organisations de défense collective, fondées sur le chapitre 51 de la charte de l'ONU, mais elles acquièrent par la suite des fonctions de gestion de crise et de soutien de la paix. L'OSCE se concentre sur les principes entre Etats, sur la prévention des conflits, la surveillance des élections et le statut des minorités nationales. Elle vise à promouvoir la stabilité par le renforcement de la bonne gouvernance et de la société civile dans un contexte multiculturel. Le Conseil de l'Europe joue un rôle majeur dans la protection légale de l'individu à travers son Traité européen sur les droits de l'homme et sa Cour des droits de l'homme à Strasbourg. L'OSCE et le Conseil

⁷ Une version antérieure de ce chapitre, couvrant seulement les organisations parlementaires mentionnées, a été utilisée au séminaire de La Haye en mai 2001 et publiée plus tard dans l'*European Business Journal* 14: 1 (2002): 20-30.

de l'Europe diffèrent quant à leurs pays membres, car ce dernier n'inclut ni les Etats Unis, ni le Canada, ni les républiques d'Asie Centrale issues de l'ancienne Union Soviétique.

L'UE, avec son ambition d'une 'union toujours plus resserrée', possède un ensemble unique d'instruments connu sous le nom de trois 'piliers': la communauté européenne, avec les caractéristiques supranationales de sa méthode communautaire (l'initiative de la Commission européenne, la codécision et le vote majoritaire au Conseil des ministres et au PE, application uniforme de la loi par la cour de justice au Luxembourg), la PESC intergouvernementale, et son troisième pilier de coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. L'usage combiné de ces instruments revêt une importance particulière dans les processus d'élargissement, pour treize Etats, et dans l'accord de stabilisation et d'accession pour les autres.

Le Traité de Lisbonne abolit la structure des piliers mais les différences demeurèrent en matière de prise de décision, notamment dans le cas des politiques étrangère de sécurité et de défense intergouvernementales pour lesquelles la règle de l'unanimité continua de s'appliquer. La cohérence s'améliora grâce au double chapeau porté par le Haut représentant pour la PESC, également vice-président de la Commission européenne, responsable des relations extérieures, et grâce à la création d'un service conjoint de l'action extérieure (SAE) comprenant environ 130 délégations de la Commission avec du personnel provenant du secrétariat du Conseil et de diplomates détachés par les Etats membres.

Le Conseil de l' Europe

Le statut du Conseil de l'Europe a été signé le 5 mai 1949 par dix Etats européens: la Belgique, le Danemark, la France, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège, la Suède et le Royaume Uni. Le but du Conseil de l'Europe est exprimé dans son préambule: 'réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social'. Toutefois la défense nationale est le seul sujet qui soit exclu du domaine d'intérêt du conseil. La création d'une structure à deux niveaux avec un Comité des ministres et un Assemblée consultative (qui deviendra plus tard l'Assemblée parlementaire) représentait un nouveau concept politique: assurer pour la première fois la participation de parlementaires au sein d'une organisation internationale, mais aussi un compromis difficile entre des forces politiques opposées.

L'Assemblée était la force motrice envisagée par les 'Européens' à La Haye en 1948, car le Comité était le frein mis par les anti-fédéralistes. Les deux entités poursuivirent leur existence de façon très indépendante, le Comité des ministres se concentrant sur les questions techniques et l'Assemblée conduisant des débats politiques dans une gamme de sujets très étendue. La principale source d'information provenait des rapports du Comité des ministres sur leurs activités et sur les actions prises au regard des recommandations de l'Assemblée. Le Comité, pourtant, n'a nullement l'obligation de donner les raisons de ses décisions ou d'expliquer pourquoi il n'a pas accepté une recommandation. Aussi, le

groupe de travail de l'Assemblée sur les relations publiques et parlementaires a-t-il dû travailler dur pour persuader les membres de l'Assemblée de poser des questions à leurs parlements nationaux. L'Assemblée a réussi à intensifier le dialogue avec un président en fonction d'origine ministérielle à chacune des quatre sessions annuelles pour présenter le rapport et répondre aux questions

L'Assemblée n'a le pouvoir ni de légiférer, ni de voter un budget ni de contrôler des gouvernements. Pourtant, par sa 'diplomatie parlementaire' elle a indirectement contribué à l'élaboration d'un corpus 'du droit européen' en initiant ou en aidant à rédiger plus de 170 conventions internationales, en commençant dès 1950 avec la Convention européenne sur les droits de l'homme.

Elle a créé la Cour européenne des droits de l'homme que tout individu résidant dans un des Etats parties à la Convention peut saisir directement s'il pense que ses droits ont été violés au niveau national. Ainsi le Conseil de l'Europe s'est-il développé comme une institution 'créatrice de standards'. En devenir membre est considéré comme un premier pas vers la participation aux processus d'intégration européenne.

En octobre 1993, le premier sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe eut lieu à Vienne et a proclamé la vocation pan-européenne de cette organisation. Il a également précisé les conditions de base pour en devenir membre:

« L'adhésion présuppose que l'Etat candidat ait mis ses institutions et son ordre juridique en conformité avec les principes de base de l'Etat démocratique soumis à la prééminence du droit et au respect des droits de l'homme. Les représentants du peuple doivent avoir été choisis par la voie d'élections libres et honnêtes, au suffrage universel. La garantie de la liberté d'expression, notamment des médias, la protection des minorités nationales et le respect des principes du droit international doivent rester à nos yeux des éléments déterminants dans l'appréciation de toute candidature. L'engagement de signer la Convention européenne des Droits de l'Homme et d'accepter à brève échéance l'ensemble de ses dispositions de contrôle est également fondamental. Nous sommes résolus d'assurer au sein du Conseil de l'Europe le plein respect des engagements pris par tous les Etats membres. »

Dans son processus d'étude des demandes d'adhésion, l'Assemblée a inventé le concept de surveillance des engagements. Des projets spécifiques furent bien clairement expliqués et assortis de calendriers précis. Une exigence commune portait sur la ratification, dans un délai d'un an, de la convention des droits de l'homme. La portée des autres engagements était variable et dépendait des problèmes qu'il resterait à résoudre, après l'accession, pour consolider la démocratie (séparation des pouvoirs, loi électorale, fonctionnement du parlement, autorités locales), pour s'assurer de l'état de droit (réforme législative, indépendance du judiciaire, organisation du système carcéral), respect des droits humains et protection des minorités.

Malgré l'exclusion de la défense du champ de compétences du Conseil, l'Assemblée a obtenu un amendement au Statut dès 1951. Après le plaidoyer de Winston Churchill en faveur d'une armée européenne un an auparavant, les ministres reconnurent le droit à l'Assemblée de discuter des aspects politiques de la défense, bien que n'ayant pas

compétence à faire des recommandations sur ce sujet. L'Assemblée n'a pas hésité à se transporter sur des points chauds comme en Albanie en 1997 et au Nord Caucase en 2001 puis de nouveau en 2002.

La Communauté européenne du charbon et de l'acier

La Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) créée le 18 avril 1951 pour une période de cinquante ans présentait des caractéristiques supranationales mais son Assemblée communautaire n'avait que des pouvoirs limités. Ses 'représentants des peuples des Etats' auraient dû être nommés par l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, mais le nombre de sièges alloués n'était pas identique. Le ministre Schuman, père de la CECA, préférait y accroître la représentation du Benelux. Pour finir, la Belgique et les Pays-Bas eurent chacun dix sièges et le Luxembourg quatre, contre huit pour l'Allemagne, la France et l'Italie. Au Conseil de l'Europe, la Belgique et les Pays-Bas avaient chacun six sièges et le Luxembourg trois, et tous ensemble, moins qu'un seul grand pays, et il y en avait plusieurs au sein de la CECA. Sur le fond, l'Assemblée communautaire, qui tint sa réunion inaugurale le 1er septembre 1952, n'avait de réels pouvoirs que par le biais d'un vote de censure, qui pouvait avoir lieu pendant la discussion du rapport annuel de la Haute autorité. Pour obtenir la démission de l'ensemble de la Haute autorité une majorité des deux tiers des membres présents était nécessaire, ce qui représentait la majorité absolue de ses membres. Le président de la Haute autorité ou un de ses représentants devait se faire auditionner à sa demande et, à son tour, la Haute autorité était tenue de répondre aux questions orales ou écrites posées par l'Assemblée. Bien que l'Assemblée maintînt une surveillance étroite, surtout par ses commissions, pour exercer quelque influence sur la Haute autorité, elle n'en avait aucune sur le Conseil des ministres; le plus qu'elle pouvait faire était d'attaquer la Haute Autorité par des moyens indirects, quand cette dernière avait le soutien du Conseil.⁸ Cela incitait généralement la Haute autorité à étendre ses activités. L'Assemblée jouait aussi un rôle dans les décisions budgétaires grâce à la participation de son président au Comité des quatre présidents.

Le plan Eden

Avec l'entrée en force de la CECA et la signature du Traité sur la Communauté européenne de défense (CED) en 1952, le Royaume Uni envisagea de se lier aux deux organisations. Le 'plan Eden' proposa de remodeler le Conseil de l'Europe pour servir la CECA, la CED et toute organisation future de cette nature qui pourrait se présenter. L'Assemblée consultative soutint cette approche et suggéra un accord permettant aux représentants non membres de la CECA de prendre part au travail de la Communauté avec un droit de parole mais pas de vote. La Haute autorité craignait de perdre son caractère supranational dans un montage intergouvernemental et elle n'était guère encline

⁸ Voir: Dirk Spierenburg et Raymond Poidevin, *The History of the High Authority of the European Coal and Steel Community* (London: Weidenfeld and Nicolson, 1994), 61.

à admettre des observateurs. Une commission d'experts légaux confirma que le traité de la CECA devrait être révisé avant que des observateurs puissent y être admis avec un droit de parole. A la place, l'accord Monnet-Layton de janvier 1953 planifia des réunions conjointes pour les membres de ces deux assemblées, sur une base annuelle pour des échanges de vue, sans vote, sur le rapport général des activités de la CECA. Les membres de la Haute autorité seraient présents et répondraient aux questions. Ils seraient également prêts à paraître devant les commissions de l'Assemblée consultative. Il fut aussi suggéré de tenir des réunions conjointes de commissions, mais cela n'aboutit à rien.

Le traité de l'infortunée CED se poursuivit sur la même ligne que le plan Eden, en élargissant l'Assemblée communautaire de la CECA jusqu'à devenir l'Assemblée de la CED. Elle devait se réunir une fois par an pour une session qui ne devait pas durer plus d'un mois afin d'y discuter le rapport annuel du Commissariat de la CED. Une motion de censure adoptée aux deux tiers par les membres votants pouvait contraindre le Commissariat de la CED à la démission. Cette assemblée avait aussi la tâche d'étudier la formation et les missions d'une nouvelle assemblée élue sur une base démocratique, ainsi que les changements possibles au Traité en considération des autres institutions et particulièrement pour 'sauvegarder une représentation appropriée des Etats membres'. Finalement, l'Assemblée devait étudier les problèmes résultant des différents organes de coopération européenne, afin d'assurer leur coordination dans le cadre d'une structure fédérale ou confédérale.

L'Union de l'Europe occidentale

Le Traité de Bruxelles, signé le 17 mars 1958 entre la Belgique, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Royaume Uni fut la première démonstration d'une intensification de la coopération en Europe occidentale. Dans son préambule, les parties sont résolues à :

...réaffirmer leur foi dans les droits fondamentaux de l'homme ..., à confirmer et à défendre les principes démocratiques..., à resserrer, dans cet esprit, les liens économiques, sociaux et culturels..., à coopérer loyalement et à coordonner leurs efforts pour constituer en Europe occidentale une base solide pour la reconstruction de l'économie européenne; à se prêter mutuellement assistance, conformément à la Charte des Nations Unies, pour assurer la paix et la sécurité internationales et faire obstacle à toute politique d'agression; à prendre les mesures jugées nécessaires en cas de reprise d'une politique d'agression ..., à conclure à cet effet un Traité réglant leur collaboration en matières économique, sociale et culturelle, et leur légitime défense collective;

Le temps aidant, les questions économiques et sociales furent saisies par d'autres institutions et la défense devint le point focal. L'Article V est exprimé ainsi:

Au cas où l'une des Hautes Parties Contractantes serait l'objet d'une agression armée en Europe, les autres lui porteront, conformément aux dispositions de l'article 51 de la Charte des Nations Unies, aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, militaires et autres.

Cet article donnait une garantie unique et automatique d'assistance militaire, dont la portée n'avait jamais été égalée dans aucun traité, y compris celui de l'OTAN. Il fut complété par une procédure de consultation dans l'Article VIII § 3, remarquable pour sa largeur de vue:

A la demande de l'une d'entre Elles, le Conseil Consultatif sera immédiatement convoqué en vue de permettre aux Hautes Parties Contractantes de se concerter sur toute situation pouvant constituer une menace contre la paix, en quelque endroit qu'elle se produise ou sur toute situation mettant en danger la stabilité économique.

Suite à l'échec de la Communauté européenne de défense, le projet pour une Union politique de l'Europe s'évanouit également. En 1954, le Traité de Bruxelles fut modifié pour faire place à l'Allemagne et à l'Italie au sein de l'UEO. Un nouveau paragraphe dans le préambule énonçait le but de 'promouvoir l'unité et d'encourager l'intégration progressive de l'Europe'. Un nouvel Article IX créait l'Assemblée de l'UEO:

Le Conseil de l'Union de l'Europe occidentale fera rapport annuellement de ses activités et en particulier de celles qui concernent le contrôle des armements à une Assemblée composée des représentants des puissances du Traité de Bruxelles auprès de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe.

La brièveté du texte était le résultat d'une négociation difficile: la plupart des membres ne souhaitait pas donner à l'Assemblée des pouvoirs importants. Aussi le mandat semblait-il limité: délibération sur le rapport annuel, avec un accent mis sur le contrôle des armements. L'Assemblée, toutefois, fit bon usage de ce manque de précision et rédigea ses propres chartes et règles de procédure. Ces dernières mettaient en évidence la dimension 'parlementaire' (allant au delà de la fonction 'consultative' du Conseil de l'Europe) qui découlait de l'application du Traité de Bruxelles et qui étendait sa compétence à toute question relative à ce traité et à toute question sur laquelle le Conseil sollicitait une opinion. De plus, l'assemblée pouvait adresser des recommandations et des opinions au Conseil et adopter une motion de désapprobation, présentée par au moins dix représentants, à la majorité absolue de ses membres. Une telle motion fut introduite à plusieurs reprises, mais ne fut votée qu'une fois, le 15 juin 1967 quand le 12ème rapport annuel fut rejeté par quarante six voix contre zéro avec trois abstentions. C'était l'année du transfert de l'OTAN de Paris à Bruxelles et du désarroi qui s'ensuivit quant à la faisabilité de la défense occidentale.

L'Assemblée de l'UEO se développa en une entité parlementaire à part entière avec son secrétariat indépendant à Paris et un budget séparé, deux sessions plénières par an avec des communications par les ministres du pays chargé de la présidence, et par d'autres ainsi que par le secrétaire général; des commissions actives visitant les pays membres, l'OTAN et les points chauds; des groupes politiques, des questions écrites au conseil; et des rapports approfondis et documentés sur une grande variété de questions de sécurité donnant lieu à des recommandations. Aussi longtemps que fonctionna le Conseil de l'UEO, la position de l'Assemblée de l'UEO pouvait se situer entre l'Assemblée

consultative du Conseil de l'Europe, et le PE qui dispose de pouvoirs législatifs et budgétaires mais n'a pas de compétence formelle sur les affaires de défense. A l'évidence, elle n'avait pas le pouvoir de modifier les politiques du conseil des ministres, sauf en mobilisant l'opinion parlementaire des pays membres. A cet égard, elle a pu souffrir de la combinaison du statut de membre avec le Conseil de l'Europe, qui attend d'autres types d'expertise de la part de ses représentants.⁹ La relation souvent incommode entre l'UEO et l'UE sera présentée ultérieurement.

OTAN

En 1948, les relations Est-Ouest se dégradèrent. La mainmise communiste sur la Tchécoslovaquie et le blocus de Berlin conduisirent les signataires du traité de Bruxelles (transformé en UEO en 1954) à rechercher des garanties de sécurité et des engagements mutuels dans un cadre transatlantique. Le Danemark, l'Irlande, l'Italie, la Norvège et le Portugal furent invités à participer à ce processus qui se termina par la signature du Traité de Washington le 4 avril 1949 avec le Canada et les Etats-Unis. La Grèce et la Turquie rejoignirent en 1952, la République fédérale d'Allemagne en 1955 et l'Espagne en 1982. La République tchèque, la Hongrie et la Pologne devinrent membres en 1999.

Dans le préambule, les parties au traité réaffirmèrent leur foi dans les buts et les principes de la charte des Nations unies et leur détermination:

... à sauvegarder la liberté de leurs peuples, leur héritage commun et leur civilisation, fondés sur les principes de la démocratie, les libertés individuelles et le règne du droit. Soucieux de favoriser dans la région de l'Atlantique Nord le bien-être et la stabilité. Ils sont résolus à unir leurs efforts pour leur défense collective et pour la préservation de la paix et de la sécurité.

Comme son prédécesseur à Bruxelles, le Traité de Washington était court, ne comportant que quatorze articles. L'Article 4 traitait de la consultation 'chaque fois que, dans l'opinion de l'un quelconque d'entre eux, l'intégrité territoriale, l'indépendance politique ou la sécurité d'une quelconque des parties était menacée'.

L'engagement faisait partie de l'Article V; il n'était pas aussi contraignant que celui du Traité de Bruxelles mais s'en approchait. En 1949, le Sénat américain, qui n'était pas disposé à accepter l'obligation de rendre l'assistance militaire automatique, inséra l'élément de discrétion suivant, exprimé ainsi:

Les parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties, et en conséquence elles conviennent que, si une telle attaque se produit, chacune d'elles, dans l'exercice du droit de légitime défense, individuelle ou collective, reconnu par l'article 51 de la Charte des Nations Unies, assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres parties, telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord. Toute attaque armée de

⁹ Pour une analyse détaillée, voir: André Dumoulin, Eric Remacle, et Erik Derycke, *l'Union de l'Europe Occidentale, Phénix de la défense européenne* (Paris: Bruylant, 1998), 52-54.

cette nature et toute mesure prise en conséquence seront immédiatement portées à la connaissance du Conseil de Sécurité. Ces mesures prendront fin quand le Conseil de Sécurité aura pris les mesures nécessaires pour rétablir et maintenir la paix et la sécurité internationales.

Stimulés par la guerre de Corée, les alliés décidèrent de créer un quartier général militaire, SHAPE, qui devint opérationnel le 2 avril 1951 à Roquencourt près de Paris. Pendant de nombreuses années, la principale préoccupation de l'OTAN fut d'élaborer un système de défense crédible contre une éventuelle attaque massive par surprise, de l'Union Soviétique et du Pacte de Varsovie. En 1967, après que la France ait quitté le commandement militaire intégré, l'Alliance réfléchit à son avenir et adopta le rapport Harmel qui définissait les doubles tâches de la détente et de la défense. An même temps, un concept stratégique révisé – celui de la réponse flexible- était adopté, remplaçant la stratégie de riposte massive.

La chute du mur de Berlin marqua le début d'une transformation majeure de l'environnement de sécurité international. Le concept stratégique fut revu en 1991 et l'on ne parla plus de 'menaces', mais plutôt de 'risques et de responsabilités'. Au regard de ce qui est arrivé le 11 septembre 2001, il est intéressant de noter que la Déclaration sur la paix et la coopération diffusée à l'occasion du sommet de l'OTAN à Rome le 8 novembre 1991 mettait déjà en garde contre les «risques d'une nature plus globale, au nombre desquels la prolifération des armes de destruction massive, l'interruption des flux de ressources vitales et les actions de terrorisme ou de sabotage, qui pourraient affecter les intérêts de sécurité de l'Alliance.»

Intégration de l'Europe de l'est

L'OTAN s'engagea rapidement dans un processus de coopération, puis d'élargissement avec les nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale. En juin 1990, les ministres des affaires étrangères leur tendirent 'la main de l'amitié et de la coopération' et leur adressèrent une invitation pour prendre des dispositions de liaison avec le quartier général de l'OTAN. Un mois plus tard, à Londres, la 'Déclaration sur une Alliance de l'Atlantique nord transformée' assura l'Union Soviétique que le retrait de leurs forces d'Europe de l'est conduirait l'OTAN à ne déployer que des forces plus petites et restructurées ainsi qu'à réduire sa dépendance à l'égard des forces nucléaires. En juin 1991 à Copenhague, les ministres de l'OTAN publièrent une déclaration sur le partenariat avec les pays d'Europe centrale et orientale, ce qui fut suivi en novembre au sommet de Rome par la proposition de mettre sur pied un Conseil de coopération de l'Atlantique nord (CCAN/NACC) aux niveaux des ministres, des ambassadeurs et des comités.¹⁰

L'étape suivante intervint en janvier 1994 au sommet de Bruxelles qui lança le Partenariat pour la paix (PpP), ouvert non seulement à tous les pays partenaires du CCAN, mais aussi aux autres Etats de l'OSCE capables de participer et volontaires. Un Document

¹⁰ En 1997, le CCAN fut remplacé par le Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA.EAPC) pour insister sur ses liens avec le programme de partenariat pour la paix.

cadre fut diffusé dans lequel l'OTAN entreprenait d'engager des consultations avec tout partenaire actif qui percevrait une menace directe à son intégrité territoriale, à son indépendance politique et à sa sécurité. Chaque partenaire devait s'engager à remplir les objectifs du programme dans leur totalité, tels qu'ils apparaissent ci-dessous:

- Faciliter la transparence dans la planification de défense nationale et dans les processus budgétaires;
- Assurer le contrôle démocratique des forces de défense;
- Maintenir capacités et disponibilité pour contribuer aux opérations sous l'autorité des Nations Unies et/ou sous la responsabilité de l'OSCE;
- Développer des relations de coopération militaire avec l'OTAN, pour les besoins d'une planification conjointe, de la formation, de l'entraînement et des exercices, afin de renforcer la capacité des participants du PpP à entreprendre des missions dans le domaine du maintien de la paix, de la recherche et du sauvetage, des opérations humanitaires et d'autres encore qui pourraient faire l'objet d'accords ultérieurs;
- Développer, sur le long terme, les forces les plus capables d'opérer avec celles des membres de l'Alliance de l'Atlantique nord.

Le Document cadre précisait aussi que la participation active au PpP jouerait un rôle important dans le processus évolutionnaire visant à l'intégration de nouveaux membres dans l'OTAN. Après l'avoir signé, l'étape suivante pour un partenaire était la soumission d'un Document de présentation indiquant les mesures qu'il comptait prendre pour atteindre les buts politiques du partenariat, les ressources militaires et autres qu'il avait l'intention de rendre disponibles pour les besoins du partenariat et les domaines spécifiques de coopération qu'il souhaitait poursuivre conjointement avec l'OTAN.

Ultérieurement, on convenait d'un Programme individuel de partenariat couvrant une période de deux ans et fondé sur le principe de l'autodifférenciation, c.à.d. la sélection des domaines de coopération à partir d'un spectre étendu de possibilités figurant dans le Programme de travail du partenariat (PTP/PWP). Le PTP de 2001-2002 proposait vingt-trois domaines, y compris six relatifs au contrôle des structures de forces et de défense.

Au SHAPE, à Mons, en Belgique, la Cellule de coordination du partenariat était chargée de la planification militaire du PTP, spécialement en ce qui concernait les exercices dans des domaines tels que ceux du maintien de la paix, des opérations humanitaires et de la recherche et du sauvetage. Finalement, le Processus de révision et de planification du partenariat pour la paix (PARP) était proposé sur une base optionnelle afin de faciliter les opérations combinées. Il ressemblait au cycle de planification de défense suivi par les membres à part entière de l'OTAN.

Le processus d'admission des nouveaux membres commença en janvier 1994 quand le sommet de l'OTAN réaffirma que l'Alliance était ouverte à la candidature d'autres pays européens qui étaient en position de suivre les principes du Traité de Washington et de

contribuer à la sécurité dans la zone de l'Atlantique nord. Les critères et le calendrier pour l'élargissement demeuraient vagues. Une participation active au PpP était considérée comme une condition nécessaire - mais, en elle-même insuffisante- pour rejoindre l'OTAN. A la fin de 1994, vingt-trois pays avaient rejoint le partenariat et trois exercices du PpP avaient été joués. La réunion ministérielle du Conseil de l'Atlantique nord de décembre 1994 décrivit l'élargissement comme un 'processus évolutionnaire prenant en compte les développements politiques et de sécurité dans l'ensemble de l'Europe' et qui viendrait compléter le processus parallèle de l'élargissement de l'UE. Une étude fut demandée 'pour déterminer comment l'OTAN s'élargirait, quels principes guideraient ce processus, et quelles seraient les implications des adhésions.'

Les ministres s'accordèrent pour estimer que l'élargissement ne serait décidé que sur la base du cas par cas et que quelques nations pourraient adhérer avant d'autres.

Critères pour le contrôle démocratique

La discussion sur les critères du contrôle démocratique s'avéra complexe. L'élargissement devait être possible pour les nouvelles démocraties de l'Est et contribuer à la stabilité, mais il devait aussi renforcer l'efficacité de l'Alliance dans l'exécution de ses missions fondamentales. Depuis le début, l'évaluation de l'état des relations entre civils et militaires au sein des pays candidats était une question d'importance. Jeffrey Simon fut l'un des premiers à analyser cet aspect. Dans son étude intitulée 'Les relations civilo-militaires en Europe centrale et l'expansion de l'OTAN,'¹¹ Simon érigeait en principes quatre conditions qu'il jugeait nécessaires pour un contrôle civil effectif des militaires:

1. Il est nécessaire, à travers la constitution et/ou des amendements, d'établir une division clairement définie de l'autorité entre le président et le gouvernement (premier ministre et ministre de la défense). La loi doit être claire pour l'autorité en temps de paix (p.ex. le commandement et le contrôle des armées, la promotion des hauts gradés et la nomination des autorités civiles de la défense), et de crise (p.ex. les pouvoirs d'urgence), y compris la transition vers l'état de guerre.
2. Il est nécessaire que le parlement exerce son contrôle sur les militaires en commençant par un contrôle effectif du budget de la défense; et que son rôle dans le déploiement des forces armées soit clair en cas d'urgence et de guerre.
3. Le contrôle du gouvernement sur les militaires (état-major général et grands commandements) doit s'exercer à travers son ministre civil de la défense et inclure le contrôle effectif, en temps de paix, du budget de la défense, du

¹¹ Jeffrey Simon, "Central European Civil-Military Relations and NATO Expansion," *McNair Papers* 39 (Washington D.C.: Institute for National Strategic Studies, National Defence University, avril 1995): 157. Simon y fait ressortir le contrôle civil, mais la locution 'contrôle démocratique' serait préférable.

renseignement, de la planification stratégique, de la structure et du déploiement des forces, des acquisitions d'armements et des promotions militaires

4. Le prestige militaire doit être restauré pour faire des forces armées une institution efficace. Sortant de la période communiste au cours de laquelle les militaires étaient souvent utilisés comme un instrument d'oppression interne ou externe, la société doit se rendre compte que les militaires sont désormais sous le contrôle efficace de la nation. Les niveaux de formation et d'équipement des militaires doivent aussi être suffisants pour leur permettre d'assurer la protection de l'Etat.

Au printemps de 1995, Simon parvint à la conclusion dégrisante que la plupart des pays de Visegrad ne se qualifieraient pas. Bien que l'Europe centrale ait déjà fait d'énormes progrès depuis les révolutions de 1989, il restait clairement beaucoup de travail à faire. Ce sentiment était partagé en Europe de l'ouest et le ministre allemand de la défense fut le seul à prôner un élargissement rapide.

Vers un plan d'action de l'élargissement

En septembre 1995, une étude fut adoptée qui décrivait les facteurs à prendre en compte dans les processus d'élargissement. Un point important en ressortait: avant qu'un Etat ne puisse accéder au statut de membre, il lui appartenait de mettre un terme, par des moyens pacifiques en accord avec les principes de l'OSCE, à l'ensemble des querelles ethniques, des disputes territoriales extérieures, y compris les revendications irrédentistes, ou des conflits juridictionnels internes dans lesquels ils pourrait être partie. Le dernier mot revint au président Clinton qui désigna trois pays dont l'entrée lui paraissait convenable, au cours d'un discours de campagne à Detroit en 1996. Le sommet de Madrid du 8 juillet 1997 invita la République Tchèque, la Hongrie et la Pologne à commencer leurs discussions d'accession et réaffirma que l'OTAN demeurait ouverte à de nouveaux membres. Ces pays accédèrent à l'OTAN en mars 1999 et participèrent au sommet de Washington des 23-25 avril, au cours duquel, mais à la déception des autres candidats, il n'y eut pas de nouvelles invitations.

En leur lieu et place, un Plan d'action pour l'élargissement (PAE/MAP) fut adopté par les pays qui souhaitaient rejoindre l'OTAN. Il n'était pas foncièrement différent des documents du PpP, mais plus précis et donnant davantage de substance à la procédure des réunions du conseil au format 19+1 avec les candidats individuels, procédure qui cherchait à établir un mécanisme ciblé et sincère de retour d'expérience sur leurs 'programmes'. Ce plan comprenait des chapitres sur les questions économiques et politiques, sur les questions militaires et de défense, sur leur mise en œuvre, sur les ressources, la sécurité et les questions de droit. Concernant les questions politiques et économiques, on attendait des pays candidats qu'ils:

- Règlent leurs disputes intentionales par des moyens pacifiques;
- Fassent la démonstration de leur engagement pour l'état de droit et les droits de l'homme;

- Règlent leurs querelles ethniques, leurs disputes territoriales extérieures, y compris les revendications irrédentistes, ou leurs conflits juridictionnels internes par des moyens pacifiques en accord avec les principes de l'OSCE et qu'ils entretiennent des relations de bon voisinage;
- Etablissent un contrôle démocratique et civil approprié sur leurs forces armées;
- Se gardent de recourir aux menaces ou à l'usage de la force d'une façon contraire aux principes de l'ONU;
- Contribuent au développement de relations internationales pacifiques et amicales en renforçant leur institutions libres et en promouvant la stabilité et le bien-être;
- Continuent à apporter pleinement leur soutien et à s'impliquer dans le Conseil de partenariat euro atlantique et le PpP; et
- Montrent leur engagement à promouvoir la stabilité et le bien-être par la liberté économique, la justice sociale et la responsabilité environnementale.

De plus, on attendait des candidats une fois membres qu'ils:

- Unissent leurs efforts pour la défense collective et la préservation de la paix et de la sécurité;
- Maintiennent l'efficacité de l'Alliance en partageant responsabilités, coûts et bénéfices;
- S'engagent eux-mêmes dans des efforts de bonne foi pour parvenir à des consensus sur tous les sujets;
- Entreprennent de participer pleinement au processus de consultation et de prise de décision de l'Alliance sur les questions de politique et de sécurité intéressant l'Alliance; et
- S'engagent à maintenir l'ouverture de l'Alliance en application du Traité de Washington et des Déclarations des sommets de Madrid et de Washington.

Le sommet de Washington

Le sommet de Washington donna lieu à un communiqué extraordinairement long à l'occasion du 50ème anniversaire de l'OTAN et du nouveau concept stratégique. Comme son prédécesseur en 1991, dont le caractère était plus politique que militaire, il définit les tâches de l'OTAN dans le nouvel environnement ainsi que ses relations avec d'autres organisations internationales. Il donnait peu d'orientations pour la planification militaire sinon pour insister sur la flexibilité et la mobilité. Une agression conventionnelle de grande ampleur contre l'Alliance était devenue hautement invraisemblable, mais la possibilité ne pouvait en être exclue à long terme. La sécurité de l'Alliance demeurait sujette à une grande variété de risques, militaires ou non, tous azimuts et difficiles à prévoir (§20). La réalisation des buts de l'Alliance dépendait de façon critique d'un partage équitable des rôles, des risques et des responsabilités, ainsi que des bénéfices, de la défense commune

(§42). Une réponse cohérente à toutes ces éventualités fut rendue possible par une série de dispositions pratiques: procédures de consultation; une structure militaire intégrée; une planification collective des forces; un financement commun; une planification opérationnelle; des formations multinationales; des dispositions pour les quartiers généraux et les commandements; un système de défense aérienne intégré; le stationnement et le déploiement de forces hors des frontières nationales en cas de besoin; des dispositions pour la gestion de crise et pour le renforcement; des standards communs et des procédures communes pour l'équipement, la formation et la logistique; des doctrines et des exercices interarmées et combinés en tant que de besoin; et une coopération en matière d'infrastructures, d'armements et de logistique (§43).

Le communiqué comme le concept stratégique mentionnèrent les impératifs fondamentaux de sécurité. Par rapport à 1991, il y eut deux changements: la tâche essentielle de la préservation de l'équilibre stratégique en Europe était omise, la gestion de crise et le partenariat ajoutés. Voici la nouvelle formulation:

- Sécurité: assurer l'une des fondations indispensables pour un environnement de sécurité euro-atlantique, basé sur la croissance des institutions démocratiques et sur l'engagement à résoudre pacifiquement les disputes dans lesquelles aucun pays ne devrait se permettre d'intimider ou de forcer aucun autre par la menace ou l'usage de la force.
- Consultation: devenir, comme en dispose l'Article 4 du Traité de Washington, le forum transatlantique essentiel pour les consultations entre alliés sur toutes les questions qui affectent leurs intérêts vitaux y compris tout développement possible entraînant des risques pour la sécurité des membres, et pour la coordination appropriée de leurs efforts dans des domaines d'intérêt commun.
- Dissuasion et défense: dissuader et se défendre contre toute menace d'agression envers tout membre de l'OTAN comme le stipulent les Articles 5 et 6 du Traité de Washington.

Et, afin de renforcer la sécurité et la stabilité dans la zone euro-atlantique:

- Gestion de crise: être prêt, au cas par cas et par consensus, en conformité avec l'Article 7 du Traité de Washington, à contribuer à une prévention efficace des conflits et à s'engager activement dans la gestion de la crise, y compris par des opérations de réaction à la crise.
- Partenariat: promouvoir un partenariat, une coopération et un dialogue de grande ampleur avec les autres pays de la zone euro-atlantique, dans le but d'accroître la transparence, la confiance mutuelle et la capacité de mener une action conjointe avec l'Alliance.

D'autres paragraphes disaient qu'en atteignant son objectif et en accomplissant ses tâches fondamentales l'Alliance continuerait à respecter les intérêts de sécurité légitimes des autres et chercherait à régler pacifiquement les disputes comme le recommandait la

charte des Nations unies. L'Alliance devrait aussi continuer à promouvoir des relations internationales pacifiques et amicales pour soutenir les institutions démocratiques. L'Alliance ne se considérait l'adversaire d'aucun pays.¹²

Le processus d'élargissement se poursuit avec l'invitation faite à sept pays au sommet de Prague en novembre 2002, en dépit de la différence considérable de leurs niveaux de préparation militaire. La Bulgarie, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie rejoignirent, ainsi que les trois Etats baltes 'partis de rien', l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie. Au sommet de Bucarest de 2006, l'OTAN accueillit favorablement les aspirations euro-atlantiques pour leur adhésion de l'Ukraine et de la Géorgie et '... donna son accord aujourd'hui pour que ces pays deviennent membres de l'OTAN'. Cette formule était un compromis entre les Etats-Unis qui poussaient pour une invitation franche, et de nombreux pays européens, dont l'Allemagne, qui étaient réticents à mentionner une date en raison de l'humeur nationaliste qui régnait à Moscou. Après la guerre de Géorgie, cette perspective revint à l'arrière plan et la disponibilité de ces deux pays de nouveau fut remise en question. Bucarest lança les formalités avec l'Albanie et la Croatie, qui devinrent membres en avril 2009. La Macédoine était à la traîne en raison de sa querelle avec la Grèce sur son nom.

L'Assemblée parlementaire de l'OTAN (APO)

En 1955, l'Assemblée de l'Atlantique nord était créée. Bien qu'elle ne fût pas fondée sur le Traité de Washington, elle se développa en une structure parlementaire complète avec des commissions, un secrétaire général doté d'une équipe de personnels pour préparer les rapports et les résolutions, auxquels le secrétaire général de l'OTAN répond avec des commentaires substantiels. En 2009, l'APO pilotait annuellement quelque quarante actions avec ses cinq commissions, ses huit sous-commissions, trois séminaires Rose-Roth (existant depuis 1991) et deux séminaires du dialogue méditerranéen, un forum transatlantique annuel aux Etats-Unis, une commission parlementaire Russie-OTAN, des conseils interparlementaires avec l'Ukraine et la Géorgie, et un nouveau programme pour les parlementaires.

La description suivante des activités de l'assemblée et de l'ordre du jour pour 2001 provient du rapport de Simon Lunn, alors secrétaire général de l'APO:

Les buts de l'AP de l'OTAN peuvent être définis comme suit:

- Favoriser le dialogue entre parlementaires sur les grandes questions de sécurité;
- Faciliter la prise de conscience et la compréhension par les parlementaires des grandes questions de sécurité et des politiques d'alliance;
- Fournir à l'OTAN et aux gouvernements qui en sont membres une indication sur l'opinion parlementaire collective;

¹² Voir: www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm.

- Donner une plus grande transparence aux politiques de l'OTAN, et par là-même un certain degré de responsabilisation collective; et
- Renforcer la relation transatlantique.

C'étaient là des objectifs de longue date de l'Assemblée. Depuis 1989, les suivants ont été ajoutés:

- Aider au développement de la démocratie parlementaire à travers la zone euro-atlantique en intégrant les parlementaires des nations non membres dans le travail de l'Assemblée;
- Aider directement ceux des parlements qui recherchent l'adhésion à l'Alliance;
- Accroître la coopération avec les pays qui privilégient la coopération à l'adhésion, en incluant ceux du Caucase et des régions méditerranéennes; et
- Aider au développement des mécanismes et des pratiques parlementaires essentielles au contrôle démocratique des forces armées.

De plus, l'aspect fort important des contacts directs entre parlementaire d'Europe et d'Amérique du Nord doit être souligné. Qui plus est, l'APO compte à présent quatorze membres associés (y compris les membres de l'UE, l'Autriche, la Suède, la Finlande, mais aussi la Suisse) et entretient des contacts avec Chypre, Malte et dix pays d'Afrique du nord et du Moyen-Orient.¹³

Le mouvement vers l'Union Européenne

Coopération politique européenne

La coopération politique européenne (CPE) entre les membres de la Communauté économique européenne a commencé en 1970 après qu'une réunion au sommet à La Haye ait dégagé la voie pour l'entrée de la Grande Bretagne dans la Communauté. Le débat public enfla et en vint vite à son maximum pendant la crise du pétrole en 1973. S'il fut difficile de formuler une politique commune sur le Moyen-Orient, en revanche, le CPE devint un acteur majeur au sein de l'OSCE. De la même façon, une grande attention était prêtée au vote à l'ONU. Le rapport de Londres sur la politique européenne de coopération adoptée le 19 octobre 1981 contenait le paragraphe 11 suivant qui formalisait les relations avec le PE:

Conformément aux rapports de Luxembourg et de Copenhague qui soulignaient l'importance d'une association de l'Assemblée parlementaire européenne à la coopération politique, des contacts fréquents entre l'Assemblée parlementaire européenne et la présidence se sont établis. Ils prennent la forme de quatre colloques avec la Commission politique, de réponses aux questions concernant la coopération politique, d'un rapport annuel sur la coopération politique et des discours que la présidence fait au début et à la fin de sa période d'exercice et

¹³ A l'occasion de son 50ème anniversaire, l'APO a publié *L'Assemblée parlementaire de l'OTAN 1955–2005, 50 ans de diplomatie parlementaire*.

qui comprennent habituellement un passage portant sur la coopération politique. Les contacts entre le Conseil de ministres et le Parlement européen ont été élargis de façon à permettre des rencontres informelles entre les ministres et les dirigeants des différents groupes politiques représentés au Parlement: ces rencontres informelles fournissent une occasion supplémentaire d'échanger de façon informelle des vues sur les questions de coopération politique. Considérant le besoin de renforcer encore les liens avec l'Assemblée parlementaire élue au suffrage universel, les Dix envisagent la possibilité de reprendre plus souvent les résolutions adoptées par le Parlement dans les délibérations, communiqués et déclarations des Dix et dans les déclarations d'ouverture des ministres lors de colloques avec la commission politique de l'Assemblée parlementaire. Les Dix notent qu'à l'issue d'une réunion du Conseil européen, le président du Conseil européen fera une déclaration à l'Assemblée parlementaire. Cette déclaration comprendra les questions de coopération politique discutées au cours de la réunion.

La Déclaration de Stuttgart

La Déclaration solennelle sur l'UE, adoptée à Stuttgart le 19 juin 1983, était la conclusion de l'initiative Genscher-Colombo visant à élargir le champ de la coopération politique européenne et à couvrir également les questions de sécurité. C'est essentiellement en raison de l'opposition du Danemark, de la Grèce et de l'Irlande à l'inclusion d'une dimension militaire que la déclaration ne se référerait désormais plus qu'aux 'aspects politiques et économiques de la sécurité'. Elle eut aussi pour effet d'améliorer les relations avec le PE. Elle énonça, sur le parlement les paragraphes suivants:

2.3.1. L'Assemblée des Communautés européennes a un rôle essentiel à jouer dans le développement de l'Union européenne.

2.3.2. Le Parlement européen débat toutes les matières relevant de l'Union européenne, y compris la coopération politique européenne. Pour des matières relevant des Communautés européennes, il délibère conformément aux dispositions et selon les procédures fixées dans les traités instituant les Communautés européennes et dans les accords qui les complètent.

2.3.3. Outre les procédures de consultation prévues dans les traités, le Conseil, ses membres et la Commission, selon leurs compétences respectives, répondront

- aux questions orales et écrites du Parlement;
- aux résolutions concernant des questions d'importance majeure et de portée générale, sur lesquelles le Parlement demande leurs observations.

2.3.4. La présidence s'adresse au Parlement européen au début de sa période d'exercice et présente son programme. Elle présente à la fin de sa période d'exercice un rapport au Parlement européen sur les progrès réalisés. La présidence informe régulièrement le Parlement européen, par l'intermédiaire de la commission politique, des thèmes de politique étrangère examinés dans le cadre de la coopération politique européenne. La présidence fait, une fois par an, une communication au Parlement européen en séance plénière sur les progrès dans le domaine de la coopération politique.

Relance de l'UEO

Comme la Déclaration de Stuttgart ne traitait pas de la dimension militaire de la sécurité européenne, l'UEO fut relancée avec la déclaration de Rome du 27 octobre 1984. La section II de cette déclaration traite des relations entre le Conseil et l'Assemblée:

Les Ministres se sont prononcés en faveur d'une intensification des contacts entre le Conseil et l'Assemblée.

Rappelant qu'en vertu de l'Article IX du Traité, l'Assemblée est expressément appelée à discuter les rapports que lui présente le Conseil des Ministres sur les questions de sécurité et de défense des Etats membres, et tenant compte de ce que la pratique suivie a conduit l'Assemblée à élargir les thèmes de ses discussions, les Ministres souhaitent voir l'Assemblée jouer un rôle croissant, notamment en contribuant davantage encore à associer les opinions publiques des Etats membres aux orientations définies par le Conseil, qui exprime la volonté politique des gouvernements. Dans cet esprit, les Ministres présentent à l'Assemblée les propositions suivantes:

1. En vue d'améliorer les contacts entre le Conseil et l'Assemblée, les Ministres estiment qu'il existe de nombreuses possibilités, parmi lesquelles pourraient notamment être retenues:

- l'amélioration substantielle des procédures déjà existantes en matière de réponses écrites aux recommandations et aux questions de l'Assemblée. Sur ce point les Ministres estiment qu'il conviendrait d'accorder un rôle directeur à la Présidence, qui ferait le meilleur usage des services du Secrétariat général;
- le développement de contacts informels entre les représentants des Gouvernements et les représentants de l'Assemblée;
- si cela est approprié, un colloque impliquant la présidence du Conseil et les Commissions de l'Assemblée;
- l'amélioration des contacts qui ont lieu traditionnellement à l'issue des réunions ministérielles du Conseil et, de façon générale, l'amélioration des procédures d'information de l'Assemblée par la Présidence, dont les représentants pourraient, entre les sessions de l'Assemblée, tenir les commissions au courant des travaux du Conseil, voire participer à leurs discussions;
- la possibilité que l'Assemblée bénéficie de la contribution des institutions techniques de l'U.E.O.

2. Convaincus qu'une coopération plus approfondie entre le Conseil et l'Assemblée est un élément essentiel d'une utilisation renforcée de l'U.E.O. les Ministres ont rappelé l'intérêt qu'ils portent aux recommandations et aux travaux de l'Assemblée.

3. Sans vouloir anticiper la décision des membres de l'Assemblée, les Ministres ont également souligné l'utilité qu'aurait à leurs yeux le développement du dialogue entre l'Assemblée et d'autres parlements ou institutions parlementaires.

4. Les Ministres ont d'autre part rappelé que les Etats membres étaient constamment disposés à tenir leurs délégations nationales informées de l'attitude de leur gouvernement sur les questions faisant l'objet des rapports de l'Assemblée et à donner des informations à leurs rapporteurs.

En dépit de ces limitations, il y eut plusieurs cas dans lesquels le Conseil se laissa influencer par les recommandations de l'Assemblée :

- La décision ministérielle du 13 novembre 1989 concernant la mise sur pied de l'Institut de l'UEO pour les études de sécurité rebaptisée Recommandation 467 de l'Assemblée. Elle précisait que l'Assemblée pouvait, avec l'approbation du

conseil, confier à l'Institut des études se rapportant aux activités propres de l'Assemblée;

- Le communiqué ministériel du 23 avril 1990 reconnaissait qu'en vertu de ses activités l'Assemblée parlementaire de l'UEO avait un rôle important à jouer, en ouvrant des contacts avec les pays d'Europe central et orientale; et
- Le 19 mai 1993, les ministres se félicitèrent de l'accroissement des contacts entre l'Assemblée de l'UEO et les parlements de ce que l'on appelait alors les 'partenaires consultants'. De même, avec la déclaration de Kirchberg le 9 mai 1994, l'Assemblée fut invitée (tout en reconnaissant son autonomie) à examiner de plus près les dispositions en vigueur pour permettre la participation de parlementaires des pays membres associés (à l'époque, l'Islande, le Norvège et la Turquie) et, après l'élargissement de l'OTAN en 1999, de la République Tchèque, de la Hongrie et de la Pologne.

Le traité d'Amsterdam transféra la fonction de l'UEO à l'UE et incorpora les missions de Petersberg dans la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Quand l'Agence de défense européenne fut créée en 2003, il intégra la coopération en matière d'armements du GAEO/WEAG. Seul le Traité de Bruxelles modifié avec sa clause d'assistance militaire automatique demeura un cadre aussi vide que l'Assemblée de l'UEO, qui fut rebaptisée Assemblée européenne de sécurité et de défense. Le traité de Lisbonne qui entra en application le 1er décembre 2009, contient une clause d'assistance mutuelle contre l'agression, pas aussi claire que celles de l'OTAN et de l'UEO, mais néanmoins un bon argument pour ceux qui auraient voulu éliminer définitivement l'UEO. Le seul problème restant était que l'Assemblée était constituée de parlementaires nationaux qui jouaient dans l'élaboration du consensus un rôle que le PE ne pouvait assumer. Comme on le verra plus loin dans ce chapitre, les objections pour lui donner quelque rôle dans le domaine de la sécurité diminuèrent, mais les dispositions actuelles ne peuvent se comparer à la surveillance parlementaire qui existe dans d'autres domaines.

Le Traité de Lisbonne introduisit quelques nouveautés dans le domaine de la sécurité et de la défense. L'Article 27 (anciennement Art. 17) reçut un nouveau premier paragraphe et un amendement au suivant:

1. La politique de sécurité et de défense doit être une partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité et doit fournir à l'Union une capacité opérationnelle en s'appuyant sur des moyens civils et militaires. L'Union peut y avoir recours dans des missions en dehors de l'Union pour le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la Charte des Nations Unies. La performance de ces tâches repose sur les capacités fournies par les États membres.
2. «La politique de sécurité et de défense commune inclut la définition progressive d'une politique de défense commune de l'Union. Cela conduira à une défense commune, lorsque le Conseil européen, statuant à l'unanimité, en décide ainsi.»

Les paragraphes suivants de cet article important font valoir que les Etats membres peuvent rendre leurs forces multinationales disponibles pour la PESC; qu'ils doivent le faire progressivement pour améliorer leurs capacités militaires; qu'ils agiront de manière unanime sur une proposition du Haut représentant ou sur une initiative d'un Etat membre; que le conseil peut charger un groupe d'Etats membres de l'exécution d'une mission afin de protéger les valeurs de l'Union et de servir ses intérêts; et que ces membres, dont les capacités militaires satisfont aux critères les plus exigeants et qui se sont engagés les uns par rapport aux autres de façon plus contraignante dans ce domaine dans la perspective des missions les plus exigeantes, doivent établir une coopération permanente structurée dans le cadre de l'Union. La coopération structurée permanente est décrite plus loin dans le Protocole 4. Le paragraphe 7 importe une clause de solidarité:

Si un Etat membre est victime d'une agression armée sur son territoire, les autres Etats membres doivent avoir envers lui une obligation d'aide et d'assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'Article 51 de la charte des Nations unies. Cela ne doit pas être au préjudice du caractère spécifique de la politique de défense et de sécurité de certains Etats membres.¹⁴

L'autre clause de sécurité se réfère à l'assistance à un Etat membre, à sa requête, dans le cas d'une attaque terroriste ou d'un désastre naturel ou provoqué par l'homme. L'Article 188 précise que pour la mise en œuvre de cette clause, le Conseil sera assisté de la Commission de politique et de sécurité avec le soutien des structures développées dans le contexte de la politique commune de sécurité et de défense (c.à.d. le Comité militaire et l'Etat-major militaire de l'UE).

L'organisation pour la sécurité et la Coopération en Europe (OSCE)

L'OSCE (autrefois Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe [CSCE] mais rebaptisée OSCE après 1994) a commencé un processus consultatif d'incorporation de tous les Etats européens, des Etats-Unis et du Canada. Il se fonde sur l'Acte final du Traité d'Helsinki de 1975, qui fut négocié sur une période de trois ans et qui a édicté d'importants principes de conduite entre Etats. En plus, elle a développé les mesures de confiance, spécialement dans le domaine politico-militaire, au milieu de la guerre froide, et a contribué au respect des droits humains et des libertés fondamentales. Dans une tentative destinée à geler le statu quo en Europe, y compris la division de l'Allemagne, les Russes avaient lancé cette initiative qui aboutit aux dispositions de l'Acte final qui devinrent le soutien de tous ceux qui aspiraient au changement et à un retour aux principes démocratiques. Les pays communistes ne pouvaient plus, dès lors, faire objection à une discussion sur le traitement de leurs propres citoyens au prétexte que cela constituait une ingérence dans

¹⁴ La seconde phrase visait à circonvier les objections irlandaises. Pour éviter toute ambiguïté de leur côté, les membres de l'OTAN ajoutèrent un autre paragraphe: 'les engagements et la coopération dans cette zone seront cohérents avec ceux de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord, qui, pour les Etats qui en sont membres, demeure la fondation de leur défense collective et le forum de sa mise en oeuvre.'

leurs affaires intérieures. Tout aussi important fut la reconnaissance par Moscou que tous les peuples avaient le droit de décider librement de leur statut politique, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur.

Cela fut confirmé dans le Charte de Paris pour une nouvelle Europe, adoptée au sommet de la CSCE le 21 novembre 1990, et qui faisait du Conseil des ministres des affaires étrangères l'entité central pour les consultations politiques régulières, créait une Commission préparatoire pour les hauts responsables (renommée en 1994 'Senior Council') mais aussi un Centre de prévention des conflits à Vienne et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH/ODHIR) à Varsovie. En juin 1991, la première réunion du Conseil eut lieu à Berlin et aboutit à un mécanisme de consultation et de coopération pour les situations d'urgence dans la zone de la CSCE, nommément l'ex-Yougoslavie et le Nagorno-Karabakh.¹⁵ Ultérieurement, tous les Etats indépendants issus de l'ex-Union Soviétique furent invités à participer. La réunion de suivi d'Helsinki de juillet 1992 renforça les institutions de la CSCE en instituant un Haut commissaire aux minorités nationales (d'abord Max van der Stoep des Pays-Bas, suivi de Rolf Ekeus, de Suède, puis de Knut Vollebaek, de Norvège) et en développant une structure d'alerte précoce, de prévention des conflits et de gestion de crise comprenant des missions d'investigation et de rapporteurs. Quelques mois plus tard, le 2 décembre 1992 à Stockholm, le Conseil des ministres des affaires étrangères adopta une convention de conciliation et d'arbitrage. En 1994, le sommet de Budapest transforma la CSCE de conférence en organisation, avec le nom d'OSCE. Un conseil permanent fut établi, se réunissant à Vienne et devenant l'entité régulière de consultation et de prise de décision politiques. Finalement en 1999 à Istanbul, une commission préparatoire et un centre d'opérations furent créés pour planifier et pour déployer les opérations de l'OSCE sur le terrain. C'est en tout dix-neuf missions fortes de 3000 personnes qui furent ainsi déployées.

L'OSCE poursuit son important travail sur les mesures de confiance et de sécurité (MCS/CSBM) et sur le désarmement en Europe (CDE). A l'ouverture du sommet de la CSCE à Paris en novembre 1990, vingt-deux membres de l'OTAN et de ce qui était encore le Pacte de Varsovie, signèrent le Traité sur les forces conventionnelles en Europe (FCE) limitant les armements conventionnels de l'Océan Atlantique à l'Oural. Deux ans plus tard à Helsinki le FCE-1A fut signé qui introduisait des limitations en termes de personnels et d'autres mesures de stabilisation. Au même moment, il fut décidé d'établir le Forum pour la coopération de sécurité à Vienne, sous les auspices duquel un dialogue de sécurité devait prendre son essor; des négociations sur le contrôle des armements ainsi que la Conférence sur des mesures de sécurité (CMS/CSBM) y eurent lieu. En 1999 à Istanbul, le

¹⁵ La CSCE s'approcha du maintien de la paix au Nagorno-Karabakh. Au sommet de Budapest de 1994, les Etats membres, suite à l'accord entre les parties de mettre fin au conflit armé, exprimèrent leur volonté politique de mettre sur pied une force de maintien de la paix multinationale.

Traité FCE adapté fut signé. Entre temps, en 1994, le sommet de Budapest avait donné naissance à un Code de conduite sur les aspects politico-militaires de la sécurité.

Code de Conduite

Le Code de Conduite mérite plus d'attention qu'on ne lui en accorde généralement car il incarne les progrès accomplis depuis l'Acte final d'Helsinki. En 1975, deux systèmes incompatibles jouaient au plus fin et il y avait peu de place pour une réelle coopération entre eux. En 1994, l'OSCE atteignit son objectif qui était de créer d'encourageantes 'normes de comportement responsable et coopératif dans le domaine de la sécurité'. Il confirmait le concept global de sécurité, mettant en relation le maintien de la paix avec le respect des droits humains et des libertés fondamentales. Il liait aussi la coopération économique et environnementale à des relations interétatiques pacifiques (§2). Les signataires exprimèrent leur conviction que la sécurité est indivisible et que la sécurité de chacun d'entre eux est inséparablement liée à la sécurité de tous les autres; ils ne renforceraient pas leur propre sécurité au détriment de celle des autres Etats (§3). Ils doivent se concerter promptement avec un Etat qui demande assistance dans un effort de défense collectif ou individuel (§5), mais en même temps ils reconnaissent le droit souverain de chaque Etat participant à déterminer ses propres intérêts de sécurité (§10) et à appartenir à des organisations internationales ou à garder sa neutralité (§11). Il appartient à chaque Etat de n'entretenir que des capacités militaires à proportion de leurs besoins de sécurité (§12) et les déterminer sur la base de procédures nationales démocratiques (§13). Le stationnement des forces armées sur le territoire d'un autre Etat participant peut être permis suite à un accord librement négocié et dans le respect du droit international (§14).

Le code de conduite a réservé une section entière (VII, §§20–33) au contrôle démocratique des forces militaires, paramilitaires et de sécurité, en le considérant comme un 'élément indispensable de stabilité et de sécurité'. Les Etats doivent clairement définir les rôles et les missions de ces forces (§21), leur procurer un accord législatif pour les accords de défense (§22), s'assurer que ses forces armées sont politiquement neutres (§23), se garder contre l'usage accidentel ou non autorisé des moyens militaires (§24), s'assurer que le recrutement est en cohérence avec les droits humains et les libertés fondamentales (§27), traduisent dans leurs lois les droits et les devoirs du personnel des forces armées (§28) diffusent largement le droit de la guerre et le droit humanitaire international (§29) et instruisent leur personnel qu'ils sont individuellement responsables de leurs actions (§30) et que la responsabilité des supérieurs n'exempte les subordonnés d'aucune de leurs responsabilités individuelles (§31)

La section VIII suivante édicte l'obligation de commander, d'équiper et d'entraîner les forces armées en conformité avec les Conventions de La Haye et de Genève, ainsi qu'avec la Convention sur l'emploi de certaines armes conventionnelles (§34), de s'assurer que la politique et la doctrine de défense sont conformes au droit international (§35) et que les missions de sécurité intérieure sont données conformément aux procédures constitutionnelles (§36). Les Etats participants ne doivent utiliser leurs forces armées ni

pour limiter l'exercice pacifique et légitime de leurs droits civils par des personnes individuelles ou représentant des groupes, ni pour les priver de leur identité nationale, religieuse, culturelle, linguistique ou ethnique.

Le Code de conduite entra en application le 1er janvier 1995 sous la forme d'un document politiquement contraignant. Chaque Etat devait apporter toute clarification quant à sa mise en œuvre. Dans le chapitre précédent, à la section traitant du terrorisme, il était noté que ce document de l'OSCE datant de 1994 contenait déjà un engagement à ne soutenir d'aucune façon les actes terroristes et à prendre toutes les mesures appropriées pour prévenir et combattre le terrorisme sous toutes ses formes.

L'OSCE opère par consensus mais il a atténué la rigueur d'application de ce code en acceptant, au cours de la crise yougoslave, qu'il pourrait être amené à suspendre un Etat membre dans les cas de violations flagrantes de droits humains. On appela cela le 'consensus moins un'. Les effets potentiellement paralysants de ce consensus furent circonvenus plus tard par l'usage intelligent de l'autorité du président en exercice. L'organisation déploya de nombreuses missions sur le terrain, y compris dans les républiques yougoslaves. A la suite de l'accord de paix de Dayton, l'OSCE organisa les élections générales de 1996 en Bosnie-Herzégovine ainsi que les élections municipales un an plus tard. La même séquence eut lieu en Albanie après que le représentant personnel du président en exercice eût aidé à trouver une solution politique à la crise intérieure. En 1998, l'OSCE organisa une mission de vérification au Kosovo, jusqu'à son retrait forcé de la région en mars 1999.

L'Assemblée parlementaire de l'OSCE

Après la fin de la guerre froide, la CSCE bénéficiait d'une dimension parlementaire. Auparavant l'Union Inter-parlementaire (UIP) avait organisé des conférences inter-parlementaires sur la coopération et la sécurité européennes. Le sommet de l'OTAN de Londres en 1990 envisagea la création d'une Assemblée qui aurait siégé auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Le Congrès américain s'y opposa car il n'avait pas été consulté sur cette question par l'administration Bush. Aussi la charte de Paris de 1990 n'alla-t-elle pas plus avant que de recommander une assemblée parlementaire de la CSCE rassemblant les membres des parlements de tous les Etats participants. En avril 1991, une réunion de parlementaires à Madrid adopta une résolution finale envisageant une entité distincte des assemblées existantes. Plus tard, le site de son secrétariat fut fixé à Copenhague.

L'assemblée de l'OSCE, qui rassemble aujourd'hui 317 parlementaires de cinquante six Etats, comporte trois commissions qui correspondent aux trois 'corbeilles' de l'Acte final d'Helsinki; sur les affaires politiques et de sécurité, sur les affaires politiques, la science, la technologie et l'environnement, et sur la démocratie, les droits humains et les questions humanitaires. Ses propres règles de procédure diffèrent de l'organisation intergouvernementale en matière de composition et de dispositif de vote: chaque pays se voit accorder un nombre de sièges proportionnel à sa population et les résolutions sont adoptées par un vote à la majorité. Seule le comité permanent des chefs de délégation, qui

assure le travail entre chaque session prend des décisions, conformément au principe du 'consensus moins un.'

Depuis 1993, le Président en exercice rendait compte à l'Assemblée et répondait aux questions directes des bancs. L'Assemblée s'était toujours montrée critique du manque de transparence, d'ouverture et de responsabilité du processus de prise de décision de l'OSCE. Dès sa seconde session annuelle de 1993, l'Assemblée plaida pour l'abandon du principe de consensus car cela permettait à un seul Etat de paralyser l'action collective en temps de crise. Une année plus tard, l'Assemblée proposa une procédure de 'consensus approché' fondé sur quatre-vingt-dix pour cent des membres et des contributions financières. Et, en 1999, elle opta pour une prise de décision s'exemptant de l'approbation des parties à un conflit. L'Assemblée plaida aussi en faveur de l'ouverture au public des réunions du Forum pour la coopération de sécurité et du Conseil permanent ainsi que pour la publication du procès verbal détaillé de leurs délibérations.

La réunion ministérielle de Bucarest en décembre 2001 mit en évidence les différences d'approche entre l'UE les Etats-Unis et la Fédération de Russie. Pendant de nombreuses années, la Russie était la première à plaider pour faire de l'OSCE un conseil de sécurité pour l'Europe. L'Ouest s'y était opposé par crainte de voir le consensus paralyser ses propres politiques. Les Etats-Unis faisaient pression sur la dimension humaine, spécialement dans les pays de l'ancienne Union Soviétique et des Balkans, mais étaient opposés à mettre sur pied toute une bureaucratie au quartier général de Vienne. Dès le début du processus d'Helsinki en 1972, l'UE avait été une force motrice pour l'Organisation et, au fil des ans, était parvenue à renforcer son efficacité opérationnelle. A Bucarest, les modèles de rôle changèrent. Les Etats-Unis se montrèrent moins activistes, la Russie a réalisé qu'en pratique l'OSCE s'intéressait d'abord à l'Europe de l'est, et les pays qui n'étaient pas engagés dans les processus d'élargissement de l'OTAN comme de l'UE eurent le sentiment que l'Organisation n'en faisait pas assez pour eux. C'est pourquoi la discussion sur de futures réformes perdit de sa vigueur, notamment parce que Moscou souhaitait limiter le rôle du président en exercice et du secrétaire général. Un panel de personnalités éminentes s'exprima en 2005 sur la façon de rendre l'OSCE plus efficace, mais sans grand succès. L'une de leurs recommandations consistait à développer un statut et une charte pour faire de l'OSCE une organisation régionale de premier rang.

En juin 2008 à Berlin, en octobre 2008 à la Conférence politique mondiale d'Evian,¹⁶ et dans des clarifications ultérieures, le président russe Medvedev proposa une architecture de sécurité légalement contraignante qui contenait de nombreux principes bien connus, mais aussi de nouveaux points que les pays occidentaux interprétèrent comme destinés à affaiblir l'OTAN: l'assurance d'une sécurité égale pour tous (point 3) faisait allusion au bannissement de toute alliance militaire et le point 4 prônait le rejet du droit exclusif d'un Etat ou d'une organisation à maintenir la sécurité en Europe. Le point 5 ne parlait pas de

¹⁶ 8 octobre 2008. Le président avait prononcé un autre discours à Berlin le 5 juin: <http://eng.kremlin.ru>.

'sphères d'influence', un concept assimilable à un anathème pour l'Ouest, mais leur remplacement par 'régions d'intérêt privilégié' semblait à peine meilleur. Il était néanmoins intéressant que sa proposition s'attachât exclusivement à la seule sécurité et qu'elle divergeât aussi fondamentalement du concept général de l'UE fondé sur une évolution vers des Etats démocratiques bien gouvernés et sur une dimension de droits humains. De plus, on ne voyait pas clairement comment une telle charte légalement contraignante pourrait être mise en œuvre. Les réactions occidentales ne furent pas positives et se limitèrent à des demandes d'éclaircissement.

Les propositions russes firent l'objet d'explications ultérieures au cours de diverses visites et réunions. En Finlande, Medvedev déclara qu'il recherchait un accord de type 'Helsinki plus' et proposa un sommet pan-européen de tous les Etats individuellement et des organisations internationales impliquées dans la lutte contre les menaces et les défis sécuritaires dans la zone euro-atlantique. Le vice ministre Grushko, à une réunion spéciale de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, déclara qu'il 'ne proposait pas l'élimination des mécanismes existants – y compris ceux auxquels la Russie ne participait pas'.¹⁷ Néanmoins, les propositions furent largement interprétées comme formalisant le statu quo tout en optimisant l'influence russe et en impliquant l'Organisation du Traité de sécurité collective (OTSC/ CSTO). Un forum naturel pour en discuter se présenta avec la réunion ministérielle informelle de l'OSCE à Corfou en juin 2009, qui initia le 'processus de Corfou'. En se préparant pour la réunion ministérielle d'Athènes, des menaces claires et actuelles contre la sécurité européenne furent identifiées: la persistance de conflits larvés et les querelles frontalières non résolues, l'absence de consensus sur l'accord sur les forces conventionnelles en Europe (FCE) et le manque de progrès par rapport aux mesures de confiance et de sécurité (MSC/ CSBM). De surcroît, l'approvisionnement en énergie, les migrations, le trafic d'êtres humains, le terrorisme et le fondamentalisme, les crimes cybernétiques et l'instabilité dans les régions adjacentes furent les sujets retenus.

Finalement, la démocratie, l'état de droit et le respect des principes fondamentaux sur les droits humains avaient besoin d'être renforcés. Les officiels de l'OSCE firent valoir que le but était plus de renforcer que de remplacer les accords existants de l'Organisation.

Le 29 novembre, peu de temps avant la réunion ministérielle d'Athènes, la Russie proposa un projet de Traité de Sécurité européenne¹⁸ mais pour la plupart des délégations, il était trop tôt pour entrer dans une discussion substantielle. La Russie travaillait apparemment sur deux voies parallèles: le Processus de Chypre au sein de l'OSCE et la discussion du projet dans d'autres organisations aussi. Ils soulevèrent aussi la question du conseil OTAN Russie de décembre 2009. Le préambule de ce projet déclarait que l'usage de la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat... est inadmissible... L'Article 1 contenait la phrase 'Toute mesure de sécurité arrêtée...devra

¹⁷ 20 février 2009: www.osce.org. Voir: WEU/ESDA Assembly Doc. A/2053 Recommendation *Towards a New Security Architecture for Europe* (décembre 2009).

¹⁸ Voir: www.kremlin.ru.

être appliquée dans le dû respect des intérêts de sécurité de toutes les autres parties.' A l'Article 2 alinéa3: 'Une partie ne devra pas autoriser l'usage de son territoire... dans le but de préparer ou de mener une attaque armée contre toute autre partie...' Et l'Article 3: ' Une partie sera autorisée à demander, à travers les canaux diplomatiques ou le Dépositaire, que toute autre partie lui donne des informations sur toute mesure législative, administrative ou d'organisation... qui, dans l'opinion de la partie requérante, pourrait affecter sa sécurité.' Article 5: 'Si une partie constate qu'il existe une (menace de) violation du Traité, elle peut demander des consultations, à travers le Dépositaire'. Article 6: ' Tout participant à ces consultations doit être autorisé à proposer la convocation d'une conférence plénière.' Article7-8: 'En cas d'attaque armée, le Dépositaire doit immédiatement convoquer une conférence extraordinaire des parties qui, si elle est suivie par au moins les quatre cinquièmes d'entre elles, pourra décider des mesures collectives nécessaires'.

Le 2 décembre 2009, les ministres adoptèrent la décision n°1/09 *Prolongement du processus de Corfou*, qui stipulait une 'approche complète et équilibrée' ainsi que la mise en œuvre de toutes les normes, de tous les principes et engagements de l'OSCE. Les réunions informelles au niveau des représentants permanents devaient se poursuivre et couvrir le rôle de l'OSCE dans l'alerte précoce, la prévention des conflits etc. ainsi que le rôle du contrôle des armements et des régimes de confiance MCS/CSBM à susciter la confiance dans l'environnement mouvant de la sécurité.¹⁹ La décision énonça de façon explicite que l'Assemblée parlementaire de l'OSCE pouvait contribuer au processus de Corfou. Le budget pour 2008 se montait à 169 millions d'€. En 2010, c'est le Kazakhstan qui fournit le président en exercice de l'OSCE.

L'Union européenne et le parlement européen

Le Traité de l'Union européenne conclu à Maastricht en décembre 1991 définissait la structure en trois piliers de l'Union européenne: premièrement la communauté européenne plus l'union économique et monétaire; deuxièmement la PESC remplaçant l'ancienne Coopération politique européenne; et troisièmement la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. Ces piliers sont surmontés, à la manière d'un tympan dans un temple romain, par le Conseil européen des chefs d'Etat et de gouvernement dans son rôle de solutionneur de problèmes, mais avec des relations peu tranchées et opaques avec les piliers. La composante de sécurité n'incluait pas la défense ni la coopération militaire et par conséquent manquait de transparence. Au lieu de quoi, l'UEO serait développé 'comme le composant de défense de l'UE et comme un moyen de renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique'. D'autres phrases clés dans les déclarations publiées en annexes du Traité de Maastricht disaient ceci:

La PESC doit prendre en compte toutes les questions relatives à la sécurité de l'Union, y compris le cadrage éventuel d'une politique de défense commune, qui pourrait, dans le temps, conduire à une défense commune... L'Union demande à l'UEO, qui est partie

¹⁹ Second jour de la 17^{ème} réunion, MC (17) Journal No. 2, Agenda item 8.

intégrante au développement de l'Union, d'élaborer et d'appliquer les décisions et les actions de l'Union qui ont des implications de défense.

En pratique, cette disposition n'a jamais été appliquée car l'UE demandait rarement à l'UEO de faire quoi que ce soit et, quand elle le lui demanda, les actions avaient peu à voir avec la défense mais concernaient des opérations hors d'Europe, telles que la mise en œuvre d'embargo dans le Golfe, l'Adriatique et sur le Danube, ainsi que des opérations de police à Mostar et en Albanie.

En 1997 à Amsterdam, le poste de Haut représentant de la PESC fut créé et jumelé à celui de secrétaire général du Conseil des ministres. Cela impliquait une relation triangulaire difficile entre de Hauts représentants (qui n'avaient pas de budget), la présidence tournante de six mois (qu'il avait à servir en tant que secrétaire général), et le Commissaire européen pour les relations extérieures (qui pouvait se servir du budget de l'UE mais seulement à des fins non militaires et sur approbation du PE).

Les qualités personnelles du haut représentant Solana et du Commissaire Patten (auquel succéda Benita Ferrero-Waldner) évitèrent au triangle de cafouiller, mais l'arrangement était loin d'être idéal car il ne permettait pas à l'UE d'utiliser tous ses instruments d'une manière cohérente. Le problème de base résidait dans le fait que quelques pays membres, dont la France et le Royaume Uni, ne souhaitaient pas laisser à la Commission et au PE la moindre compétence en matière militaire et voulaient garder au second pilier son caractère intergouvernemental. Mis à part le point conceptuel relatif à la souveraineté, affaire des parlements nationaux, ces pays éprouvaient de la difficulté à donner au PE des pouvoirs qui n'étaient pas exercés par leurs propres gouvernements nationaux. A cet égard, le soi-disant déficit se trouvait autant du côté des capitales que de l'UE.

Le Traité de Maastricht contenait l'article J.11 sur le rôle du PE dans la PESC. Dans le Traité d'Amsterdam il devint l'Article 21:

La présidence devra consulter le parlement européen sur les principaux aspects et sur les choix fondamentaux de politique étrangère et de sécurité commune et s'assurer que les vues du parlement européen sont dûment prises en considération. Le parlement européen devra être tenu régulièrement informé par la présidence et la commission du développement de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union. Le parlement européen peut poser des questions au Conseil ou lui faire des recommandations. Il devra organiser un débat annuel sur les progrès de la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune

Le PE fit une très large interprétation de ces dispositions et rédigea un grand nombre de rapports et de recommandations. Le Haut représentant de la PESC apparut fréquemment devant la Commission des affaires extérieures du PE. Dans un accord inter-institutionnel entre le Conseil de l'UE et le PE, une somme forfaitaire fut allouée dans le budget de l'UE pour couvrir les frais de la PESC. Le Traité de Lisbonne améliora les modalités de consultation en amendant de la façon suivante l'Article 21:

Le Haut représentant de l'Union pour la politique étrangère et de sécurité commune devra consulter régulièrement le Parlement européen sur les principaux aspects et les choix

fondamentaux de la politique étrangère et de sécurité commune et l'informer de la façon dont ces politiques évoluent. Il ou elle devra s'assurer que les vues du parlement européen sont dûment prises en considération. Des représentants spéciaux peuvent être amenés à renseigner le parlement européen... Deux fois par an il devra organiser un débat...incluant la politique de sécurité et de défense.

La Déclaration de Maastricht du 10 décembre 1991 comportait, au paragraphe 3 un encouragement pour une coopération plus étroite entre l'Assemblée parlementaire de l'UEO et le PE, mais peu en résulta. Le Traité de Maastricht avait aussi inclus une déclaration sur le rôle des parlements nationaux dans l'UE: les gouvernements étaient invités à s'assurer « que les parlements nationaux reçoivent bien les propositions de loi de la Commission en temps utile pour leur information et pour un examen éventuel ». Cette déclaration constitua une disposition discrétionnaire sans aucun effet légalement contraignant. Elle devint toutefois une source de débats politiques et de conflits entre les gouvernements et les parlements, et entre les parlements nationaux et le PE sur la question de l'efficience de la responsabilité parlementaire dans les affaires de l'UE.

Au cours de la CIG préparatoire au Traité d'Amsterdam, plusieurs propositions furent faites sous le chapeau de la « démocratisation » et de la « parlementarisation ». Le premier groupe—se fondant sur l'hypothèse que le PE agit, dans la gouvernance européenne, comme l'organe des remontées d'expérience des citoyens de l'UE—se concentra sur ses fonctions d'élaboration des politiques, de création d'institutions et d'interaction. Une seconde approche se concentra sur les rôles des parlements nationaux. Pendant les négociations de la CIG, les délégations de la France, du royaume Uni et du Danemark déposèrent des propositions concrètes plaçant pour un rôle renforcé des parlements nationaux dans le processus de prise de décision de la CE/UE. Les propositions varièrent entre:

- Ceux qui optaient pour l'introduction de pouvoirs directs de participation et de contrôle dans les parlements nationaux au sein du cadre légal de la CE/UE;
- L'introduction d'une disposition dans le cadre du Traité de la CE/UE garantissant aux parlements nationaux quelques mécanismes unilatéraux de contrôle vis-à-vis de leurs gouvernements respectifs; et
- L'amélioration formelle des régimes de surveillance multilatéraux existants en rassemblant les membres du PE et des parlements nationaux.

Les négociations sur ces propositions ont conduit à l'insertion du 'Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne' (PPN) dans le Traité d'Amsterdam. Il traite à la fois dans l'espace et le temps les problèmes de la surveillance parlementaire unilatérale ainsi que la question de l'arrimage de la coopération inter-parlementaire au cadre inter-institutionnel de l'UE. Suivant la proposition faite à Dublin par la conférence de la Communauté et des commissions des affaires européennes (COSAC) le 16 octobre 1996, le PPN dit premièrement que:

...les parlements nationaux recevront tous les documents de la Commission pour consultation, tels que les livres blancs et verts ou les communications. Ces documents seront promptement acheminés vers les parlements nationaux.

Toutefois, le Protocole laissait en suspens la question de savoir qui fournirait ces documents: les gouvernements des Etats membres, la Commission européenne ou toute autre institution européenne. Au lieu de cela, le Protocole se contenta de stipuler que tout Etat membre pouvait s'assurer que son propre parlement recevait bien les propositions 'en tant que de besoin'. Ainsi on ne savait pas clairement si les gouvernements étaient obligés d'envoyer toutes leurs propositions législatives à leurs parlements ou si le PPN déléguait implicitement ces tâches à une autre entité, institution ou réseau.

Deuxièmement, le PPN décida d'exclure les types suivants de documents de l'ensemble des propositions de loi qui devaient être transmis aux parlements nationaux:

- Tous les documents relevant du pilier de la PESC et tous ceux concernant l'entrée dans une coopération plus proche;
- Tous les documents préparés par les Etats membres pour le Conseil européen; et
- Tous les documents relevant de la procédure du 'protocole d'intégration de l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne'. En revanche, une fois que l'acquis de Schengen aurait été intégré dans la CE ou dans le pilier européen, les procédures législatives et de surveillance appropriées pour le PE et les parlements nationaux s'appliqueraient.

Le PPN incluait aussi un engagement en matière de délais adressé à la Commission et au Conseil. Premièrement, la commission devait s'assurer que la proposition législative était 'mise à disposition en temps utile'. Deuxièmement, une période de six semaines devait s'écouler entre le moment de la diffusion de la proposition législative et sa discussion ou son adoption par le Conseil. Ces deux dispositions temporelles permettaient aux gouvernements d'informer leurs parlements de la proposition et de leur laisser le temps d'en débattre. Toutefois le Protocole ne faisait pas obligation aux gouvernements d'utiliser les délais accordés par les institutions de la Communauté pour informer leurs parlements. Aussi revenait-il aux parlements et aux gouvernements de négocier le contenu et les procédures à appliquer pour la mise en œuvre du PPN.

Le Traité de Nice n'ajouta pas grand chose aux compétences du PE. Dans le second pilier, le PE serait simplement informé des cas de coopération rapprochée entre membres. La PESD deviendrait donc de ce fait partie intégrante de la PESC, mais demeurerait exclue des formes de coopération rapprochée. Dans le troisième pilier, le PE serait consulté. Par l'Article 7 il obtenait le droit de faire une proposition raisonnée avec une majorité des quatre cinquièmes s'il y avait un risque manifeste de violation grave, par un Etat membre, des principes fondamentaux contenus dans l'Article 6. Dans le traité de Lisbonne, ce dernier était remplacé par l'Article 2, qui parle à présent de 'valeurs' telles que la dignité humaine, la liberté, la démocratie, l'égalité, l'état de droit, et le respect des droits

humains, y compris de ceux des personnes appartenant à des minorités. Le nouveau texte de l'Article 7 donnait aussi le droit d'adresser une proposition à la Commission européenne

L'Article 300 (6) donna le droit au PE de requérir l'avis de la Cour de justice sur la compatibilité d'un accord international avec le Traité. Dans la déclaration 3 de l'article 10, la possibilité de conclure des accords institutionnels est mentionnée. Finalement, l'agenda pour la nouvelle CIG de 2004 incluait le rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne. Aujourd'hui, leur rôle est de responsabiliser les ministres dans leur conduite des affaires européennes, de ratifier les amendements fondamentaux aux traités, d'approuver les actes juridiques dans le cadre de l'UE et la transposition de la législation communautaire dans leur cadre juridique.

Ce long processus, qui commença avec le Conseil européen de Laeken en 2001 et se termina avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne le 1er décembre 2009, est passé à travers une Convention et une Constitution européennes, pour aboutir finalement à la victoire du PE. Ce dernier a réussi à faire de sa co-décision dans les affaires législatives la règle dans les cas où le Conseil aurait pris sa décision, avec un vote à la majorité qualifiée (c.à.d. avec approximativement soixante et onze pour cent des voix, et qui devint la procédure normale à l'UE, excepté dans les domaines de la politique de sécurité et de défense pour lesquels le consensus demeure la règle).

Les parlements nationaux doivent recevoir tous les documents de la Commission européenne dès leur publication et ont huit semaines pour dire si le sujet mérite de faire l'objet d'une prise de décision au niveau européen ou si, sous le principe de subsidiarité, il doit être laissé aux gouvernements nationaux pour réglementation. Si un tiers des parlements (chaque pays dispose de deux votes pour couvrir les systèmes bicaméraux) exprime l'opinion raisonnée que le projet ne satisfait pas à ce principe, la proposition devra alors être revue.²⁰

Quelle voie suivre?

La description faite ci-dessus des formes variées que peut prendre le contrôle parlementaire, a mis en relief ses nombreuses nuances. Il varie des simples règles sur l'information a posteriori aux procédures obligatoires, et sa caractéristique essentielle se trouve dans la juxtaposition d'une entité parlementaire et d'un organe ministériel et/ou exécutif. La relation entre les deux va de la co-décision et du contrôle budgétaire à des fonctions de conseil telles que les résolutions, les recommandations, les opinions et les rapports. Si ces fonctions de conseil ne faisaient pas obligation à l'autre partie de répondre, il serait alors difficile de les considérer comme du contrôle ou de la surveillance parlementaire. Dans ce cas ils n'auraient qu'une importance relative en faisant circuler l'information depuis et vers les parlementaires, ce qui peut être intéressant pour eux dans le cadre de leurs débats nationaux.

²⁰ Protocoles 1et 2 du Traité de Lisbonne (*Traité amendant le Traité de l'Union européenne et le Traité établissant la Commission européenne*).

Les rapports de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe sont incontestablement d'une haute qualité et contribuent à l'élaboration d'une forme de consensus général en Europe. Néanmoins leur impact est limité car le Comité des ministres ne définit pas une politique précise, qui pourrait servir de base pour répondre aux rapports et aux recommandations. Une situation pire encore se présente au sein de l'union Inter-parlementaire dont les résolutions ne sont adressées à personne en particulier. L'autre extrême se rencontre au COSAC, dans les réunions semestrielles des présidents et de quelques membres des commissions parlementaires nationales des affaires européennes: les ministres du pays qui assure la présidence informent sur les sujets de leur choix et répondent aux questions mais il y a fort peu de possibilités pour les parlementaires de développer des positions communes, voire majoritaires. Il n'y a pas d'accord sur la méthode d'assurer la représentativité des délégations, ce qui serait pourtant essentiel pour parvenir à des décisions démocratiques.

Le nombre de procédures impliquant le PE a été réduit par le traité d'Amsterdam, et son droit d'auto-décision a été considérablement étendu. Lisbonne en avait fait une pratique normale. D'autres procédures ont trait à l'information, à la consultation, à la coopération, à l'approbation et au débat budgétaire. En discutant des activités du second pilier, l'on se souvient qu'elles comprennent peu de législation et se concentrent sur les outils de gestion de crise et sur l'action.

Le problème actuel avec le contrôle parlementaire du second pilier de l'UE semble résulter d'un certain nombre de développements:

1. plusieurs gouvernements ne souhaitent pas donner aux questions de la PESC plus d'importance que ne leur en confère le TUE et ont remis en question le besoin d'étendre ces dispositions à la PESD naissante. Fort heureusement, Javier Solana, le Haut représentant de l'UE, ainsi que ses représentants spéciaux s'étaient préparés à s'adresser fréquemment aux commissions du PE, sans avoir l'obligation de le faire.

2. Pendant les délibérations de la Convention européenne la création d'un sénat a été préconisée (et à un certain stade par le président Giscard d'Estaing, un Congrès du peuple) pour représenter les Etats membres en plus du PE directement élu. Parmi les objections à cette suggestion on relevait les arguments que le Conseil des ministres représentait les intérêts nationaux dans le processus communautaire, que le processus de prise de décision au sein du premier pilier deviendrait plus compliqué et qu'un double mandat représenterait une charge de travail insupportable (et sans un double mandat, il n'y aurait pas le lien souhaité avec les parlements nationaux). La nouvelle entité devait apporter une contribution multinationale aux débats nationaux plutôt que des contributions nationales aux domaines dans lesquels le PE avait ses propres tâches et sa propre légitimité.

3. L'UEO n'avait pas été transférée *in toto* à l'UE et son traité demeurait donc valide. L'obligation d'assistance militaire automatique de l'Article V de l'UEO continue de lier ses membres de façon plus astreignante que l'Article V, plus discrétionnaire, de l'OTAN bien que depuis 1954 il n'ait jamais donné lieu à une forme organisée de défense collective; tout

le monde reconnaît que la défense collective est la mission première de l'OTAN. Avec la validité prolongée du Traité de l'UEO, son Assemblée demande des rapports annuels au Conseil de l'UEO. Comme il reste à ce dernier à se réunir, le rapport et les réponses aux questions parlementaires ont été approuvées par une procédure de silence à l'initiative de sa présidence, il y a peu de dialogue entre l'Assemblée et le Conseil, et pas de débat entre eux sur les sujets d'actualité de la sécurité et de la défense européenne.

4. Les actions dans le domaine de la PESC exigent un financement des dépenses communes qui va au delà de celui que les nations consacrent à leur contribution de forces. Ces fonds ne peuvent venir que du budget de l'UE, ce qui sous-entend l'approbation du PE. Au minimum, l'accord interinstitutionnel qui accorde une somme totale pour les activités de la PESC doit être étendu pour couvrir quelques dépenses militaires. L'UE a un temps d'avance sur l'OTAN avec son mécanisme Athena pour le partage des coûts communs d'une opération de maintien de la paix; dans l'OTAN le principe 'des coûts qui se trouvent là où ils tombent' signifie que chacun finance sa contribution sans aucun partage de charge. Le PE joue déjà un rôle dans le financement de la gestion d'une crise civile.

5. Tout à la fois, le PE et l'Assemblée de l'UE formulent leurs résolutions et leurs recommandations sur la base des rapports considérables qui sont débattus tant en commissions qu'en assemblée plénière. Ces documents sont des outils essentiels dans un processus d'information, pour la transparence, l'élaboration d'un consensus et la légitimité. Sans ce processus, c'est à la fois la PESC et la PESD qui perdraient leur dimension parlementaire internationale, laquelle est devenue la toile de fond contre laquelle les parlements nationaux mènent la surveillance de leurs propres gouvernements. Sans elle, le soutien populaire aux opérations de l'UE se rétrécirait inmanquablement.

6. L'Assemblée de l'UEO a adopté une politique d'inclusivité pour tous les membres de l'UE, ses candidats et tous les membres européens de l'OTAN, et elle assure le lien avec d'autres pays qui ont à voir avec la sécurité européenne. De plus, elle a conclu des arrangements innovants avec d'autres pays de Méditerranée et d'Europe de l'est, Russie et Ukraine comprises. Des arrangements de même nature pour associer les non-membres ont été mis au point par l'Assemblée de l'OTAN. Les deux sont considérées comme d'importants instruments pour promouvoir la stabilité et la démocratie à travers l'Europe et pour préparer les candidats à leur future adhésion. Elles sont d'une importance particulière pour associer étroitement l'Islande, la Norvège et la Turquie à la sécurité européenne et cela ne devra pas se perdre avec le transfert à venir des fonctions de l'UEO à l'UE.

7. Conceptuellement il n'y a pas de raison pour qu'un PE directement élu ne couvre pas, aussi, les aspects intergouvernementaux de l'intégration européenne. Toutefois, comme les ministres sont les plus soumis à la surveillance des parlements nationaux quant à leurs actions en matière de coopération intergouvernementale, et comme les parlements nationaux veulent avoir leur mot à dire dans les décisions de déploiement de personnels dans des opérations militaires, laisser le débat international entre les seules mains du PE ne résoudrait pas le problème d'information des parlementaires nationaux. Cela ne permettrait pas non plus de créer un consensus parmi eux. Cela pourrait être un bon

argument en faveur d'une entité mixte composée à la fois de parlementaires nationaux et de membres du PE de façon à bien représenter les citoyens européens.

8. La façon dont les parlements nationaux traitent de la politique de défense varie beaucoup selon les Etats membres. Le débat national ne tient pas seulement dans la question de la fourniture de l'information. Il dépend aussi de la volonté des parlementaires et des gouvernements à s'engager dans des discussions de fond sur ces questions.

9. Outre les débats parlementaires, il en faudra beaucoup plus pour accroître la conscience qu'a le public des nouvelles réalités des politiques étrangères, de sécurité et de défense, par exemple par des forums ouverts, des symposiums et des auditions. Ceci soulève également la question de l'ouverture des débats du Conseil: une surveillance efficace n'est pas possible sans les minutes des réunions, et sans l'indication, au moins, de la façon dont les membres ont voté sur les questions débattues.

Options pour le contrôle parlementaire du 2ème pilier de l'UE

En mai 2001, la présidence néerlandaise de l'UEO organisa un séminaire pour discuter des options ouvertes à une dimension parlementaire du second pilier. Un document d'introduction par l'auteur de ces lignes en faisait la liste suivante:

- Pleine compétence pour le PE tant dans le second que dans le premier pilier de l'UE, avec des rapports, des résolutions, un pouvoir budgétaire et des questions tant orales qu'écrites à la présidence et au haut représentant.
- Création d'une assemblée mixte, avec, comme membres, les parlementaires nationaux des Etats de l'UE mais aussi avec un nombre suffisant de membres du PE pour permettre la représentation des groupes politiques et des commissions traitant de toutes les questions relevant de la PESC et de la PESD.
- Poursuite de la pratique courante du PE avec la PESD laissée entièrement à l'Assemblée de l'UEO sous sa forme présente, si possible avec une certaine division du travail afin d'éviter toute duplication. Le statut des Etats de l'UE devrait être synchronisé. Lisbonne, avait devancé cette option.
- Les réunions des délégations nationales doivent être informées par le pays qui assume la présidence (le modèle du COSAC, mais constitué de membres des commissions permanentes de la défense et des affaires étrangères).
- Pas de contrôle multinational. Heureusement cette option peut aujourd'hui être supprimée.

Le séminaire de La Haye apporta son soutien à la seconde option, mais plusieurs problèmes demeurèrent. Les parlementaires de l'UEO tiraient leur mandat du Traité de Bruxelles modifié, mais ne parvenaient pas à convaincre leurs collègues de sa signification concrète, car l'UEO était entrain d'être vidé de ses fonctions. Les membres du PE s'opposèrent à la création d'une nouvelle entité et tendaient à se satisfaire d'un modèle de type COSAC avec les présidents des commissions de défense des parlements nationaux; ils redoutaient apparemment un arrangement institutionnel, qui, bien que présenté comme

temporaire jusqu'à la conclusion de la conférence intergouvernementale de 2004, risquait de devenir permanent, ce qui, de ce fait, aurait empêché le développement des pouvoirs du PE sur le premier et le second piliers.

L'effet immédiat, toutefois, fut de reculer d'un pas dans le secteur de la sécurité où le transfert des fonctions de l'UEO n'était pas compensé par une dimension parlementaire, et où le lien avec les pays candidats était rompu. Le processus de « sécurité par la participation », développé au sein de l'UEO rechuta.

La présidence belge fit de son mieux pour assurer une issue positive. Une conférence parlementaire fut organisée en juillet et, de nouveau en novembre 2001. Un projet de déclaration préliminaire fut mise en circulation qui recommandait que:

... pour une période intérimaire couvrant les changements institutionnels de l'UE résultant de la CIG de 2004, il y ait une dimension parlementaire et un système de supervisions parlementaire collectif et européen, c'est à dire transnational, qui permettrait aux parlementaires nationaux de se faire une opinion commune sur les besoins de la politique européenne de sécurité et de défense, en association avec le Parlement européen qui, à l'évidence, a un rôle central à jouer dans le développement de l'UE.

Par conséquent, une assemblée *ad hoc* de sécurité et de défense pouvait être mise sur pied, comprenant les membres des commissions des affaires étrangères, des droits humains, de la politique de sécurité et de défense commune du PE, et des parlementaires nationaux des pays de l'UE. Les parlementaires nationaux siégeant dans cette nouvelle assemblée devaient être de préférence nommés à l'Assemblée de l'UEO, qui continuait de fonctionner. De plus, un forum pan-européen serait créé: ce pourrait être soit l'Assemblée de l'UEO, soit une association de pays non-UE directement concernés par cette nouvelle assemblée.

Les membres du PE se référèrent à une résolution du 15 juin 2000 proposant, dans le contexte de la PESC et de la PESD, la tenue régulière d'une réunion rassemblant les représentants des commissions compétentes des parlements nationaux et du PE, dans le but d'examiner le développement des deux politiques, conjointement avec la présidence du Conseil, le Haut représentant pour la PESC et le Commissaire responsable des relations extérieures. Il serait souhaitable, sous certaines conditions, d'impliquer les parlements des pays candidats et ceux des pays non-UE membres de l'OTAN. Toutefois, le problème, avec cette formulation, était que les réunions ne pouvaient pas se substituer aux activités parlementaires normales et que les participants n'étaient pas représentatifs de la composition de leur propre assemblée. Dans la plupart des parlements, les présidents des commissions n'avaient pas de mandat pour les représenter à l'étranger. Si les réunions devaient être plus substantielles que de simples échanges d'informations, les membres devaient être plus représentatifs. Autre face de l'argument, l'Assemblée de l'UEO devrait clarifier ce qu'il lui resterait alors de fonctions.

Avant la réunion de novembre, le rapporteur belge, Armand de Decker, président du Sénat, modifia sa proposition et suggéra la tenue d'une conférence parlementaire sur la PESC deux fois par an, à l'invitation conjointe du parlement du pays assumant la

présidence de l'UE et du PE, et impliquant six membres par pays, y compris les présidents des commissions des affaires étrangères et de la défense. Le PE aurait un tiers de la totalité des membres et l'Assemblée de l'UEO pourrait y envoyer six membres.

La conférence examinerait les rapports ébauchés conjointement par les co-rapporteurs des parlements nationaux et du PE, et adopterait recommandations et opinions. Il serait demandé à la présidence de l'UE, au Haut représentant pour la PESC et éventuellement au Commissaire européen responsable des relations extérieures de présenter leurs rapports.

Le 7 novembre, second jour de la conférence, de Decker changea de nouveau ses propositions, mais sans succès. Il envisageait à présent une conférence parlementaire à trois niveaux:

1. Une session générale incluant, après le niveau de l'UE, des représentants des pays candidats à l'UE, les membres européens non-UE membres de l'OTAN, les Assemblées parlementaires de l'UEO et de l'OTAN;
2. Le niveau de l'UE impliquant jusqu'à cinq membres par pays, le PE n'était autorisé qu'à fournir un tiers du nombre des parlementaires nationaux;
3. Une commission des présidents de la conférence, composée des présidents des commissions des affaires étrangères et de la défense, pour approuver l'agenda et le programme de travail tels que les proposaient conjointement le parlement du pays assumant la présidence et le PE.

La commission des affaires étrangères, des droits humains et de la politique de sécurité et de défense commune du PE élaborera une opinion recommandant une formule très similaire à la proposition faite le 7 novembre par de Decker. La présidence espagnole de l'UE suivit une partie de cet avis et organisa des réunions de présidents des commissions parlementaires des Etats membres de l'UE, dans les domaines respectifs de la défense, des affaires étrangères et de l'aide au développement. Cette initiative s'est poursuivie sous plusieurs présidences successives.

La question attend d'être clarifiée à la lueur du traité de Lisbonne; le problème, avec la formule belge et la pratique espagnole, réside dans leur nature insuffisamment représentative. Les présidents de commission n'ont généralement pas mandat à parler au nom de leurs membres et ils jouent un rôle neutre. L'expérience avec les réunions, au COSAC, des présidents des commissions nationales pour les affaires européennes a été plaisante grâce à un accueil cordial dans la capitale de la présidence, mais elle s'est limitée à un échange d'informations. Quand les rapports sont discutés et les résolutions votées, une assemblée a besoin d'une composition plus représentative et d'une occasion pour former des groupes politiques. Autrement l'importante fonction d'élaboration du consensus au niveau international ne peut se matérialiser. De plus avec le nouveau Haut Représentant qui préside les réunions du Conseil des affaires étrangères (qui sera séparé du Conseil des affaires générales) le rôle de la présidence sera réduit au remplacement du Haut Représentant pendant son absence.

Des considérations semblables ont joué leur rôle pour le troisième pilier, celui de la justice et des affaires intérieures. Comment le contrôle parlementaire peut-il être organisé, spécialement au regard d'Europol? Les séminaires qui eurent lieu à La Haye et à Bruxelles en 2001 aboutirent à la conclusion que le renforcement de la coopération en matière de police et de renseignement au sein de l'UE après le 9/11, comme de la coopération sur les mandats d'arrêt, les poursuites et les peines, nécessitait un système de contrôle par les parlements nationaux et/ou par le PE. Aucune résolution formelle ne fut adoptée par ces réunions 'parlopol', car les représentants ne pouvaient contraindre leurs parlements. On insista sur l'opportunité de ces mesures car la Convention d'Europol approchait de son bilan. Avec le traité de Lisbonne, la plus grande partie de l'ancien 'troisième pilier' avait été soumis à des procédures de 'méthode communautaire', ce qui donnait un rôle au PE.

La Convention européenne, composée de membres des parlements nationaux représentant leurs gouvernements, et le PE, fut instituée par le Conseil européen de Laeken pour délibérer sur le devenir de l'UE. Elle se réunit pour la première fois en février 2002. Ses membres étaient désignés par leurs gouvernements et leurs parlements, mais fonctionnaient en leur capacité personnelle. Sous la présidence de Giscard d'Estaing, une méthode courageuse fut adoptée pour répondre aux soixante questions bizarres posées par le Conseil européen: au lieu d'y répondre l'une après l'autre, la Convention décida de rédiger une constitution dans laquelle toutes les questions seraient complètement clarifiées. La dimension parlementaire était au cœur de l'ordre du jour, ainsi que le renforcement de la PESC. L'aspect positif était la présence de treize pays candidats (dont la Turquie), qui élirent un représentant au bureau de la convention. En fait, leur participation était moins valable car elle forçait les membres candidats à exprimer leurs vues sur le futur de l'UE et à se projeter au delà des négociations d'adhésion en cours. La conclusion de la convention fut un petit miracle, avec un consensus de 220 délégués, mais le climat politique domestique était devenu plus euro-sceptique. Les référendums en France et aux Pays-Bas furent perdus et le Traité de Lisbonne, qui remplaça la constitution, fut soumis à deux référendums en Irlande. Le Traité était formulé sous la forme traditionnelle d'amendements aux textes existants. Il évitait aussi tout symbolisme qui aurait eu un relent de 'super-Etat', comme un drapeau et un hymne. En substance, la différence avec la constitution n'était pas grande, sauf pour la concession, faite à l'Irlande, selon laquelle chaque Etat membre devait être assuré d'avoir un de ses nationaux dans la Commission européenne.

Aux termes du Traité de Lisbonne, la PESC et la PESD conservaient leur caractère intergouvernemental. Le PE devait s'impliquer davantage et être capable d'exprimer des avis dans les rapports et des débats ainsi qu'à travers des questions, parallèlement à l'Assemblée parlementaire de l'OTAN et à l'Assemblée européenne de sécurité et de défense de l'UEO. Toutefois cela ne peut être assimilé à un contrôle parlementaire proprement dit. Le double chapeau du Haut Représentant, également vice-président de la commission responsable des relations extérieures renforce la cohérence et l'efficacité, et pourrait aussi améliorer l'influence parlementaire européenne à travers les procédures

budgétaires, mais autrement, peu de choses devaient changer. De plus il n'apparaît pas clairement comment les autres commissaires qui traitent des aspects extérieurs se situent par rapport au nouveau vice-président. De même, la présidence tournante conservera un rôle dans le Conseil des affaires générales et dans les formats des conseils sectoriels. La présidence supplée également le Haut Représentant en son absence. Le bateau aura donc plusieurs capitaines et les bonnes relations personnelles seront de rigueur. Le nouveau service de l'action extérieur qui combine les délégations de la Commission avec les membres du secrétariat du Conseil et les membres des gouvernements membres, devra faire tout son possible pour que l'UE parle à l'étranger d'une seule voix en couvrant le spectre complet de ses activités; mais comment tout cela sera intégré reste encore à être décidé. L'UE a, elle aussi, à présent, une personnalité juridique.

Il reste quelques questions pendantes sur l'aspect parlementaire.²¹ Au sein de l'UE, les deux plus importantes publications ont été le rapport de la présidence sur la PESD (aujourd'hui rebaptisée PSDC) et le document du Conseil sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la PESC. A l'UEO, l'obligation pour le Conseil de remettre à l'Assemblée un rapport écrit annuel prenait la forme de deux rapports semestriels correspondant à chacune des présidences de six mois, mais dans la pratique, ces documents n'avaient que peu de valeur pratique et encore moins de valeur politique (parce que le Conseil de l'UEO ne s'était pas réuni depuis mai 2002 et que les rapports de la présidence étaient approuvés par une procédure de silence). Dans la PESC/PESD, le rôle de la présidence devrait disparaître et le Haut représentant présider le Conseil des affaires étrangères (qui devrait être séparé du Conseil des affaires générales). Elle devrait présenter un second rapport, seulement oral. Une partie de cette question de rapportage pourrait être surmontée par la volonté du Haut Représentant et des représentants spéciaux d'apparaître devant la (sous) commission du PE, mais le fait demeure que les parlements nationaux, qui contrôlent réellement la politique de défense, ne sont apparemment pas dans la boucle. Solana était bien au courant de ce problème et il avait nommé un représentant personnel pour les affaires parlementaires chargé de la liaison avec le PE et les parlements nationaux.

Le PE a l'intention d'organiser une conférence spéciale avec les présidents des parlements nationaux dans la première moitié de 2010 pour renforcer les liens entre le PE et les parlements nationaux. Une idée circule à Bruxelles sur la création d'un réseau permanent des commissions correspondantes du PE et des parlements nationaux pour conduire un dialogue pré-législatif visant à aider les parlements nationaux avec des sujets subsidiaires et un dialogue post-législatif destiné à améliorer la mise en œuvre et l'application du droit européen. L'une des questions ouvertes concerne la poursuite des conférences (séparées) des présidents des commissions des affaires étrangères et de la défense qui ne sont pas mentionnées dans le Traité de Lisbonne. Le COSAC, forum

²¹ Voir le rapport et les recommandations détaillés de Michael Hancock et Giacomo Santini, *EU and WEU Council Information on European security and defence policy*, Doc. C/2059 de l'assemblée de l'UEO/AESD (2 décembre 2009).

existant des commissions des affaires européennes, ne semblait pas enclin à s'engager dans les politiques étrangères, de sécurité et de défense.

Dernières remarques

La première partie de ce chapitre avait tiré quelques conclusions sur le rôle intrinsèque des militaires dans une société démocratique. Elle décrivait aussi la mutation de l'environnement de sécurité européenne et le besoin d'une politique complète de sécurité dans laquelle un soldat moderne a beaucoup de tâches à accomplir. L'accent mis sur le soutien de la paix nécessite un 'soldat gardien' qui fonctionne à l'international comme la police à l'intérieur: il est sur la scène de l'instabilité, il dissuade par sa présence, mais, quand nécessaire, il a la capacité et la volonté d'appliquer la force pour la mise en œuvre de son mandat. De plus il doit le faire au sein de formations multinationales qui témoignent de la solidarité de la communauté internationale, réduisent les risques encourus par les pays participants et apportent de la sécurité par la coopération.

L'OTAN comme l'UE ont connu plusieurs vagues impressionnantes d'élargissement qui ont eu pour effet d'éviter une zone grise d'instabilité en Europe de l'est. Les deux processus se sont déroulés sur deux voies séparées, l'adhésion à l'OTAN précédant l'accession à l'UE. Les deux sont passées par des stages préparatoires qui ont remarquablement réussi. L'essentiel de l'Europe n'est plus divisé et la forme de la zone euro-atlantique semble être définie pour les décennies à venir. Si les choses vont bien, tous les pays balkaniques rejoindront les deux organisations. L'accession de la Turquie à l'UE est devenue plus problématique, mais serait dans l'intérêt des deux parties. L'élargissement de l'OTAN à l'est va se ralentir car il risque de produire plus de mauvais effets que de bons, surtout en raison de la montée du nationalisme en Russie. Les relations avec la Russie seront un sujet majeur au cœur du projet de nouveau concept stratégique pour l'OTAN. D'un côté il est sensé de mettre l'accent sur les intérêts mutuels comme l'énergie, la coopération et les problèmes en Afghanistan, en Iran et en Corée du Nord, mais de l'autre, il convient de résister à la pression russe sur les anciennes républiques soviétiques car elle limite leur droit à déterminer leur propre destinée. En ce sens, il sera important pour les parlements nationaux de discuter du traité de sécurité proposé par le président Medvedev pour voir si une relation constructive avec la Russie est possible. Sa formulation actuelle nécessitera des changements considérables pour le rendre acceptable. Une autre question majeure du concept stratégique est le devenir du rôle des armes nucléaires. La perspective d'Obama d'un monde dénucléarisé (sous conditions de strictes vérifications) est une vision à long terme qui excède le cadre de cinq à dix ans associé à ce type de concept. En tout cas il faudra bien dire quelque chose sur la fonction qu'il lui reste à présent, celle de dissuader d'autres puissances nucléaires d'employer des armes nucléaires. De plus, il semble possible de réduire plus encore le nombre d'armes nucléaires détenues par la Russie et les Etats Unis. Plus épineuse encore est la question du stationnement des armes nucléaires tactiques américaines en Europe, ce que les nouveaux membres de l'OTAN considèrent comme une expression, bien que

symbolique, de la solidarité transatlantique. Des considérations similaires s'appliquent aux plans américains révisés pour des défenses contre les missiles balistiques. Finalement, la relation entre l'OTAN et l'UE devra s'améliorer. L'UE est capable d'utiliser les moyens de l'OTAN dans des opérations où l'ensemble de l'Alliance n'est pas engagé. Cet arrangement 'Berlin plus' n'est toutefois utilisé qu'en Bosnie où l'UE mène l'opération Althea. La question de Chypre, un blocage, ne permet pas d'aller plus loin.

Alors que les relations entre le PE et l'Assemblée de l'UEO demeuraient tendues, les relations entre le PE et l'Assemblée parlementaire de l'OTAN se sont améliorées, par la vertu de la délégation de parlementaires européens qui assistent aux sessions plénières et aux réunions des commissions deux fois par an. Paradoxalement, le Forum transatlantique a été fort bien considéré par les européens en dépit du débat sur la sécurité. Néanmoins, l'APO aura été incapable d'aboutir sur la question du contrôle parlementaire. La plupart, si ce n'est tous les membres, préfèrent le maintien de l'OTAN comme entité intergouvernementale avec un fort leadership américain.

L'UE est différente. Elle est engagée dans un processus d'union toujours plus resserré en appliquant une 'méthode communautaire', qui donne à la Commission un droit d'initiative, au Conseil un créneau grandissant de vote majoritaire et la co-décision au PE. Du fait que les pouvoirs sont transférés des capitales nationales à Bruxelles, une telle co-décision parlementaire européenne devient nécessaire pour éviter des ruptures dans la surveillance. Un ministre national ne peut pas être tenu pour responsable dans son propre parlement s'il a été mis en minorité à l'UE. Dans la mesure où les affaires étrangères, de sécurité et de défense deviennent l'enjeu de décisions majoritaires, le contrôle parlementaire ne peut qu'être exercé au niveau européen, mais ce n'est pas encore pour demain. En fait, après la longue période de gestation du Traité de Lisbonne, il y a peu d'appétit pour négocier de nouvelles dispositions constitutionnelles. Si elles devenaient généralement souhaitables, elles pourraient figurer dans les prochains traités d'accession.

Tout en renforçant la stabilité pour les membres, l'élargissement crée à l'évidence de nouveaux problèmes en relation avec celles des nations qui ne remplissent pas -ou pas encore- les conditions d'accession. La maxime qui devrait s'appliquer ici, est de faire plus avec chacun, bien que ce ne soit pas nécessairement la même chose. De nouvelles formes de partenariat sont en train d'être développées et la notion de cercles concentriques correspondant aux différentes formes de coopération pourrait apparaître 'Bruxelles-centrique', mais reste essentielle pour progresser. Evidemment, les processus d'élargissement de l'OTAN et de l'UE leur ont donné un volume plus important au sein d'autres organisations. On peut se poser la question de savoir si l'Europe est devenue sur-organisée étant donné le nombre de ses organisations, chacune d'entre elles possédant ses propres associations et partenariats. Idéalement, les assemblées parlementaires de l'OSCE et du Conseil de l'Europe devraient fusionner, avec l'ajustement nécessaire pour permettre à l'Amérique du nord de participer. Chaque entité doit continuer à examiner ses propres résultats et sa cohérence. Avec la mise en application du traité de Lisbonne, les choses vont changer, mais il est encore trop tôt pour dire dans quelle mesure. Ses clauses

de solidarité, bien qu'ambitieuses, conduiront certains à prétendre que l'UEO est devenu redondant. Pourtant, le rôle d'élaboration du consensus d'une assemblée européenne de parlementaires nationaux versés dans les affaires de sécurité ne peut être remplacé par des réunions de présidents de commissions nationales.

La nature changeante de la sécurité qui lie les aspects externes et internes suscite l'intérêt du public, mais elle exige aussi beaucoup des parlementaires nationaux dont les principaux devoirs sont chez eux. Pourtant, chaque pouce de consensus atteint parmi eux est un progrès sur la voie de la stabilité et de sécurité pour notre continent tout entier.

Références

- Klaus von Beyme, *Parliamentary Democracy, Democratization, Destabilization, Reconsolidation* (London: Macmillan, 2000): 1789–1999.
- Stephen Blockmans, ed., *The European Union and Crisis Management: Policy and Legal Aspects* (The Hague: T.M.C. Asser Press, 2008).
- Fraser Cameron, *An Introduction to European Foreign Policy* (New York: Routledge, 2007).
- Gustav Däniker, "The Guardian Soldier: On the Nature and Use of Future Armed Forces," UNIDIR Research Paper No. 36 (Geneva: UN Institute for Disarmament Research, 1995).
- Michael C. Desh, *Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1999).
- Willem F. van Eekelen, *Debating European Security 1948–1998* (The Hague/Brussels: Sdu/CEPS, 1998).
- Willem F. van Eekelen, *From Words to Deeds: the Continuing Debate on European Security* (Brussels/Geneva: CEPS/DCAF, 2006).
- Gareth Evans, *Cooperating for Peace: The Global Agenda for the 1990s and Beyond* (Sydney: Allen and Unwin, 1993).
- Samuel E. Finer, *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics* (Oxford: Pall Mall Press, 1962).
- Bruce George, MP, and David J. Morgan, *Parliamentary Committees and National Security* (London, 1999).
- George T. Kurian, *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*, Volumes 1 and 2 (London: Fitzroy Dearborn, 1998).
- Lawrence D. Longley and Roger H. Davidson, *The New Roles of Parliamentary Committees* (London: Frank Cass Publishers, 1998).

David M. Olson, *Democratic Legislative Institutions: A Comparative View* (Armonk NY: M.E. Sharpe, 1994).

Gert de Nooy, *Cooperative Security, the OSCE, and its Code of Conduct* (The Hague: Kluwer Law International, 1996).

Philipp Norton, *Parliaments and Governments in Western Europe* (London: Frank Cass Publishers, 1988).

Jeffrey Simon, *NATO Enlargement and Central Europe: A Study in Civil-Military Relations* (Washington DC: National Defense University Press, 1996).

Ravinder Pal Singh, *Arms Procurement Decision Making*, Vol. I and II (Oxford: Oxford University Press, 1998).

Rapport de la commission sur la surveillance parlementaire, *The Challenge for Parliament: Making Government Accountable* (Londres: Vacher DoD Pub., 2001).

Annexe I

Pouvoirs, procédures et pratiques du contrôle parlementaire de la défense chez les Etats membres de l'OTAN ¹

Willem F. van Eekelen

PARTIE A: Structure et organisation des commissions

	1a. Nom originel	1b. nom français	2. Nombre de membres	3. Budget annuel	4. Personnel en soutien	5. Source de régulation
BEL	Commissie Voor de Landsverdediging/ Commission de la Défense Nationale	Commission de la défense nationale	17		1	Rapport sur les propositions (RsP)
CAN	Attending Committee on National Defence and Veteran Affairs	Comité permanent de la sécurité nationale, de la défense et des anciens combattants	16		3	RsP et usages
TCH	Vybor Pro Obrano A Bezpecnost	Comité de défense et de sécurité	19		4	RsP
DAN	Forsvarsudvalget and Det Udenrigspolitiske Naevn	Commission de la défense et des affaires étrangères	17	€33.333	3	Constitution (Const), lois, RsP, usages
FRA	Commission de la défense nationale et des forces armées	Commission de la défense nationale et des forces armées	72	€130.000	11	Const,lois, RsP et usages

¹ Recherche menée en coopération avec le DCAF et NATO-PA. DCAF: Dr. Hans Born (directeur de projet), Mr. Matias Tuler (Assistant de recherche). NATO-PA: Dr. Wim van Eekelen, Ms. Svitlana Svetova.

ALL	Verteidigungsausschuss	Commission de la défense	38		8	Const, RsP et usages
GRE	Aiapkhs Emitpomh eonikhs amynas kai eeotepikon ymooseon	Commission permanente de la défense et des affaires étrangères	50		1	RsP
HON	Nemzetbiztonsagi Bizottsag	Commission nationale de sécurité	15	€ 4000	2	lois et RsP
ISL	-	-	-	-	-	-
ITA	Commissione Difesa della Camera dei Diputati	Commission de la défense (Chambre des députés)	43		4	Const, RsP et usages
LUX	Commission des Affaires Etrangères et Européennes et de la Défense	Commission des Affaires Etrangères et Européennes et de la Défense	11		2	RsP
PB	Vaste Kamercommissie Voor Defensie	Commission permanente de la défense	30	Approx. €25.000	5	RsP
NO R	Stortinsets Fursvarskomite	Commission permanente de la défense	10		1	Const, RsP
POL	Komisja Obrony Narodowej	Commission de la défense nationale	18		3	Const, lois, RsP et usages
POR	Comissao de Defesa Nacional	Commission de la défense nationale	26		3	RsP
ESP	Comision de Defensa	Commission de la défense	40		4	Const, RsP, usages
TUR	Milli Savunma Komisyonu	Commission de la défense nationale	25	€130.000	3	RsP et usages
RU	Defence Committee	Commission de la défense	11		7	RsP et usages

PARTIE B: Procédures des commissions

	6. Réunions publiques	7. Réunions secrètes	8. Fréquence des réunions	9. Election du président	10. Président en fonction
BEL	O	O	1f/semaine	Les membres eux-mêmes et les partis politiques	19
CAN	O	O	2f/semaine	Les membres eux-mêmes	4½
TCH	O	O	2f/mois	Le parlement Les membres eux-mêmes	10
DAN	N	N	1 ou 2 fois/mois	Les membres eux-mêmes et les partis politiques	18
FRA	N	O	1f/semaine	Les membres eux-mêmes et les partis politiques	24
ALL	N	O	1f/semaine	Les partis politiques	22
GRE	N	O	Variable	Les membres eux-mêmes	25
HON	N	O	3f/month	Le Parlement	10
ITA	N	O	Plus de 2f/semaine	Les membres eux-mêmes	3
LUX	N	O	1ou2 f/mois	Les membres eux-mêmes	8
PB	O	O	1f/semaine	Les membres eux-mêmes	12
NOR	N	O	1f/semaine	Le parlement Les membres eux-mêmes	13
POL	O	O	3f/mois	Les membres eux-mêmes	9
POR	N	N	1f/semaine	Les membres eux-mêmes et les partis politiques	22

ESP	O	O	1ou 2f/mois	Les membres eux-mêmes	12
TUR	O	O	1ou2f/mois	Les membres eux-mêmes	1
RU	O	O	Plus d'1f/semaine	Les membres eux-mêmes	28

PARTIE B: Procédures des commissions (suite)

	11. Membres réélus	12. Président Opposition	13. Critère d' Expertise	14. Discussion préalable	15. Rapports de la minorité
BEL	13	N	O	O	O
CAN	5	N	N		
TCH	10	O	O	O	O
DAN	9	N	N	N	O
FRA	32	N	O	O	O
ALL		N		O	N
GRE	30	N	O	O	O
HON	0	O	N	O	O
ITA	6	N	N	O	O
LUX	10	N	N	O	O
PB	15	N	O	O	O
NOR	3	O	N	O	
POL	5	N		O	O
POR	9	N	O	O	O
ESP	12	N	O	O	O
TUR	N	N	N	N	O
RU	2	N	N	N	O

PARTIE C : Pouvoirs de la commission de défense

Le mouvement vers l'Union Européenne

	BEL	CAN	TCH	DAN	FRA	ALL	GRE	HON	ITA	LUX	PB	NOR	POL	POR	ESP	TUR	RU
16. la commission a des pouvoirs de contrôle (sur les militaires, l'exécutif, le budget, les enquêtes).	oui	oui	oui	oui	oui	oui	non	oui	Aucun	oui							
17. la commission a une fonction législative	oui	non	oui	non													
18. initier la législation sur les questions de défense	Les 2	Comm.	Les 2	Parl.	Les 2	Parl.	Aucun	Comm.	Aucun	Parl.	Parl.	Les 2	Comm.	Aucun	Parl.	Les 2	Aucun
19. amender ou réécrire des propositions de loi de défense	Les 2	Comm.	Les 2	Comm.	Les 2	Parl.	Parl.	Les 2	Comm.	Comm.	Parl.	Les2	Parl.				
20. interroger le ministre de la défense	Les 2	Comm.	Les 2	Les 2	Les 2	Comm.	Les 2	Comm.	Les 2	Les 2	Les 2	Comm.	Comm.	Comm.	Comm.	Aucun	Les2
21. convoquer le ministre de la défense devant la commission ou la plénière pour témoigner	Les 2	Comm.	Les 2	Les 2	Comm.	Comm.	Comm.	Comm.	Les 2	Aucun	Comm.	Comm.	Comm.	Comm.	Les 2	Les 2	Parl.
22. convoquer des militaires ou des fonctionnaires civils aux réunions de la commission pour témoigner	Les 2	Comm.	Les 2	Comm.	Comm.	Comm.	Comm.	Comm.	Comm.	Aucun	Comm.	Comm.	Aucun	Comm.	Comm.	Les 2	Comm.
23. convoquer des experts de la société civile (ONG Universités /Think Tanks) pour témoigner aux réunions de la commission	Les 2	Comm.	Les 2	Comm.	Comm.	Comm.	Comm.	Comm.	Comm.	Aucun	Comm.	Comm.	Aucun	Comm.	Comm.	Comm.	Comm.
24. obtenir des documents de la part du ministère de la défense et des militaires	Les 2	Comm.	Les 2	Les 2	Comm.	Comm.	Comm.	Comm.	Aucun	Les 2	Comm.						
25. mener des investigations (enquêtes parlementaires) sur les questions de défense	Les 2	Comm.	Parl.	Les 2	Les 2	Comm.		Comm.	Aucun	Parl.	Comm.	Comm.	Aucun	Comm.	Comm.	Aucun	Comm.

26. organiser des auditions sur les questions de défense	Les 2	Comm.	Les 2		Comm.	Aucun	Comm.	Comm.	Aucun	Comm.							
27. L'assemblée plénière du parlement change-t-elle souvent les projets de loi soumis par la commission de défense parlementaire ?	non			non	non		oui		oui	oui	non	non		non	non		oui

Les 2 – pouvoir de la commission et de l'assemblée plénière

Comm. – pouvoir de la commission

Aucun – pouvoir ni de la commission ni de l'assemblée plénière

Parl. – pouvoir de l'assemblée plénière du parlement

Nota: Les questions 16 et 17 sont introductives et l'on peut y répondre par oui ou par non. Les questions 18 à 26 montrent s'il s'agit d'un pouvoir de la commission de défense (comm), un pouvoir de l'assemblée plénière du parlement (plen), les deux (les 2) ou d'aucun d'entre elles (aucun). La question 27 est une question relative à la pratique et l'on peut y répondre par oui ou par non.

PARTIE D: Contrôle du budget des questions de défense

Est-ce que la commission de défense parlementaire et/ou le parlement (en séance plénière) disposent des procédures ou des pouvoirs suivants?

	BEL	CAN	TCH	DAN	FRA	ALL	GRE	HON	ITA	LUX	PB	NOR	POL	POR	ESP	TUR	RU
28. Accès à tous les documents budgétaires de la défense	Les 2	Com	Les 2	Les 2	Comm.	Comm.	Comm.	Comm.	Les 2	Les 2	Comm.	Comm.	Comm.	Comm.	Comm.	Plen.	aucun
29. Droit d'amender et d'allouer les enveloppes budgétaires de la défense	Les 2	Com	Les 2	Plen.	Les 2			Comm.	Les 2	Plen.	Plen.	Les 2	Plen.	Comm.		Plen.	aucun
30. Contrôle du budget de la défense par programmes	Les 2		aucun	Plen.	Les 2	Comm.			Comm.	Plen.	Comm.	Comm.	Comm.		Comm.	Plen.	aucun
31. Contrôle du budget de la défense par projets	aucun		aucun	Plen.	Les 2	Comm.			aucun	Plen.	Comm.	Comm.	Comm.		Comm.	Plen.	aucun
32. Contrôle du budget de la défense par poste budgétaire	aucun		aucun	Plen.	Comm.	Comm.			Comm.	Plen.	Comm.	Comm.	Comm.		Comm.	Plen.	aucun
33. Droit d'approuver ou de désapprouver tout supplément aux propositions de budget de la défense	Les 2	Com	Plen.	Plen.	Les 2	Comm.		Plen..	Les 2	Plen.	Plen.	Les 2		Plen.	Les 2	Plen.	Plen.

PARTIE E: Pouvoirs concernant les missions de maintien de la paix

Est-ce que la commission de défense parlementaire et/ou le parlement (en séance plénière) approuvent les aspects suivants des missions de maintien de la paix?

	BEL	CAN	TCH	DAN	FRA	ALL	GRE	HON	ITA	LUX	PB	NOR	POL	POR	ESP	TUR	RU
34. Participation aux missions de maintien de la paix avant l'envoi des troupes à l'étranger?	aucun	aucun	Les 2	Les 2	aucun		aucun		Les 2	aucun	Les 2	Plen.	Comm.	aucun	aucun	Plen.	aucun
35. Mandat	aucun	aucun	Les 2	Les 2	aucun	Les 2				aucun	Les 2	aucun	aucun	aucun		aucun	Plen.
36. Budget		aucun	Les 2	Plen.	aucun	Les 2			Les 2	aucun	Les 2	Plen.	aucun	aucun	Plen.	aucun	Plen.
37. Risques pour le personnel militaire impliqué	aucun	aucun	aucun	Les 2	aucun	Les 2				aucun	Les 2	aucun	aucun	aucun	aucun	aucun	aucun
38. Règles d'engagement	aucun	aucun	aucun	Les 2	aucun	Comm.				aucun	Les 2	aucun	aucun	aucun	aucun	aucun	aucun
39. Commandement	aucun	aucun	aucun	Les 2	aucun	Com.				aucun	Les 2	aucun	aucun	aucun	aucun	aucun	aucun
40. Durée de la mission	aucun	aucun	Les 2	Les 2	aucun	Les 2				aucun	Les 2	aucun	aucun	aucun	aucun	aucun	aucun
41. Droit pour les membres de la commission de visiter les troupes déployées à l'étranger	Comm.	Les 2	Com.	Comm.	Comm.	Comm.	Comm.		Comm.	aucun	Comm.	Comm.		aucun	Comm.	aucun	Comm.

PARTIE F: Pouvoirs concernant les acquisitions

Pouvoirs de la commission de défense et/ou de l'assemblée plénière

	BEL	CAN	TCH	DAN	FRA	ALL	GRE	HON	ITA	LUX	PB	NOR	POL	POR	ESP	TUR	RU
42. Le ministre de la défense a l'obligation de transmettre à la commission/parlement les informations détaillées sur les décisions en matière d'acquisition ...EUR (ou USD)	aucun	aucun	aucun	aucun	aucun	Comm € 25 Mill			aucun	aucun	€ 50.000	Comm. € 0.8 Mill	Comm.		aucun	aucun	Comm
43. La commission/parlement décide de tous les contrats ... EUR (or USD)	aucun	aucun	aucun	aucun	aucun	Comm € 25 Mill			aucun	aucun	€ 50.000	Comm.	€ 28 Mill		aucun	aucun	aucun
44. La commission/parlement est impliquée dans la spécification du besoin pour un nouvel équipement	aucun	Comm.	Les 2	aucun	Les 2	Comm.			aucun	aucun	Comm.	aucun	aucun		aucun	aucun	aucun
45. La commission/parlement est impliquée dans la comparaison et la sélection d'un industriel et d'un produit	aucun	aucun	Les 2	aucun	aucun				aucun	aucun	Comm.	Comm.	aucun		aucun	aucun	aucun
46. La commission/parlement est impliquée dans l'évaluation des offres de compensation	aucun	aucun	Les 2	aucun	aucun				aucun	aucun	Comm.	aucun	aucun		aucun	aucun	aucun

Comm. – power of the Committee; *Plen.* – power of the Plenary; *Both* – power of the Committee and the Plenary; *Neither* – neither a power of the Committee nor of the Plenary

PARTIE G: Pouvoirs concernant la Politique de Sécurité, Planification et Documents

Pouvoirs de la commission de défense et/ou de l'assemblée plénière

	BEL	CAN	TCH	DAN	FRA	ALL	GRE	HON	ITA	LUX	PB	NOR	POL	POR	ESP	TUR	RU
47. Politique de sécurité	aucun	aucun	Les 2	aucun	Les 2	Comm.		Plen.		aucun	Comm.	Plen.	aucun	aucun	aucun	aucun	aucun
48. Concept de défense	aucun	aucun	Les 2	aucun	Les 2	Comm.		Plen.		aucun	Comm.	Comm.	aucun	Comm.	aucun	aucun	aucun
49. concept de gestion de crise	aucun	aucun	Les 2	aucun	aucun	Comm.		Comm.		aucun	Comm.	Comm.	aucun	aucun	aucun	Plen.	aucun
50. Structure des forces/ planification	aucun	aucun	Les 2	aucun	aucun	Comm.				aucun	Comm.	Comm.	aucun	aucun	aucun	aucun	aucun
51. Stratégie militaire	aucun	aucun	Les 2	aucun	aucun	Comm.				aucun	Comm.	aucun	aucun	aucun	aucun	aucun	aucun

Comm. – power of the Committee; *Plen.* – power of the Plenary; *Both* – power of the Committee and the Plenary; *Neither* – neither a power of the Committee nor of the Plenary

Annexe II

Assemblée Parlementaire de l'OTAN (NATO PA)

Le rôle de l'Assemblée

Fondée en 1955, l'Assemblée parlementaire de l'OTAN (AP-OTAN) sert d'organisation interparlementaire consultative auprès de l'Alliance atlantique.

Parce qu'elle rassemble des parlementaires venus des quatre coins de l'Alliance, l'AP-OTAN forme un lien essentiel entre l'OTAN et les parlements de ses pays membres, contribuant à l'édification d'un consensus parlementaire et public autour des politiques alliées.

En même temps, elle introduit plus de transparence dans la politique de l'OTAN et aide à sensibiliser les milieux parlementaires aux questions de sécurité d'une importance majeure et à les comprendre. Par ailleurs, elle joue un rôle crucial dans la préservation et la consolidation de la relation transatlantique qui sous-tend l'Alliance.

Depuis la fin de la Guerre froide, l'Assemblée assume de nouvelles fonctions en associant à ses travaux les parlementaires de pays d'Europe centrale et orientale et au-delà, qui désirent se rapprocher de l'OTAN. Cette démarche apporte une assistance politique et pratique et va dans le sens d'un renforcement de la démocratie parlementaire dans toute la région euro-atlantique, complétant et consolidant les programmes de partenariat et de coopération de l'OTAN.

Le siège du Secrétariat international de l'Assemblée, composé de 30 personnes, est situé au centre de Bruxelles.

Le fonctionnement de l'Assemblée

L'AP-OTAN compte 257 délégués des 28 pays membres de l'OTAN. Participent également à ses travaux, les délégués de 14 pays associés, du Parlement européen, de 4 pays partenaires régionaux et membres associés méditerranéens, ainsi que les observateurs parlementaires de 7 autres pays et de 3 assemblées interparlementaires.

L'organe exécutif de l'Assemblée est la Commission permanente qui comprend les chefs des délégations membres, le Président, les Vice-présidents, le Trésorier et le Secrétaire général.

Le Secrétariat international, dirigé par son Secrétaire général, est responsable de l'ensemble des tâches administratives et de la majeure partie des recherches et analyses destinées à épauler les commissions, sous-commissions et autres groupes dans leurs activités.

Il y a cinq commissions : Commission sur la dimension civile de la sécurité, Commission de la défense et de la sécurité, Commission de l'économie et de la sécurité, Commission politique et Commission des sciences et des technologies. Elles sont chargées d'étudier toutes les grandes questions contemporaines qui se posent dans leurs domaines de compétence respectifs. A ces commissions viennent s'ajouter le Groupe spécial Méditerranée et Moyen-Orient qui cherche à intensifier le dialogue et la compréhension interparlementaires avec les pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, le Conseil interparlementaire Ukraine-OTAN, le Conseil interparlementaire Géorgie-OTAN, la Commission parlementaire OTAN-Russie, qui se réunit "à 29" et se compose des chefs des délégations membres de l'Assemblée et des chefs de la délégation de l'Assemblée fédérale de Russie.

Les commissions et les sous-commissions élaborent des rapports dont les projets sont examinés à la session de printemps de l'Assemblée, puis révisés et actualisés pour discussion, modification et adoption à la session annuelle en automne.

Lors de la session annuelle, les commissions préparent aussi des recommandations de politique générale qui sont mises aux voix en séance plénière et adressées au Conseil de l'Atlantique Nord. Outre celles qu'elles tiennent durant les sessions, les commissions et sous-commissions organisent plusieurs réunions par an dans un pays membre ou associé, réunions à l'occasion desquelles elles entendent des exposés de la part de représentants gouvernementaux et parlementaires de haut rang ainsi que de scientifiques et d'experts chevronnés.

Financement

L'Assemblée est financée directement par les parlements et les gouvernements des pays membres ; sur le double plan financier et administratif, elle est indépendante de l'OTAN.

Le Programme Rose-Roth

Le programme Rose-Roth de partenariat et de coopération est un chapitre essentiel des activités de l'Assemblée, initialement destiné aux pays d'Europe centrale et orientale, puis étendu à toute la région euro-atlantique. Ce programme vise à aider les pays partenaires, principalement dans les Balkans et le Caucase du Sud, tout au long d'un difficile processus de transition qui implique la mise en application de réformes ardues sur les plans politique et économique.

Le programme Rose-Roth consiste en une série de séminaires consacrés aux questions actuelles de sécurité régionale et en programmes de formation à l'usage du personnel parlementaire et des membres de Parlement. L'objectif est d'éveiller la prise de conscience parlementaire, d'établir des contacts et de partager expérience et savoir-faire.

Une attention particulière est accordée à la promotion du principe de l'exercice d'un contrôle démocratique sur les forces armées et au développement d'une véritable surveillance parlementaire de la défense et des forces armées.

Le Programme "Nouveaux Parlementaires"

Le programme "Nouveaux parlementaires" est destiné avant tout aux parlementaires des pays de l'OTAN ou des pays du Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA) qui en sont à leur premier mandat ou qui sont responsables pour la première fois de questions de sécurité ou de relations internationales. Le programme a pour but de fournir un aperçu approfondi du fonctionnement et des politiques de l'OTAN et du SHAPE et de l'évolution des relations de l'Alliance avec ses nombreux partenaires. L'initiative a été lancée en 2000. Depuis, le programme se tient chaque année à Bruxelles.

Le Forum parlementaire transatlantique

En 2001, de plus en plus préoccupée par le développement d'une "dérive" transatlantique dont les effets se font sentir tant au travers des attitudes que des politiques adoptées par les uns et les autres, la Commission permanente de l'AP-OTAN a décidé d'organiser un "Forum parlementaire transatlantique" qui contribue à établir la nature des divergences transatlantiques et, éventuellement, à dégager des idées permettant d'y remédier. Le forum comprend des discussions avec de hauts fonctionnaires du gouvernement des Etats-Unis et des experts des milieux universitaires.

Le Forum a lieu chaque année à Washington DC en coopération avec la National Defense University et l'Atlantic Council of the United States (ACUS).

Le groupe spécial Méditerranée et Moyen Orient*

Dans le cadre de ses activités avec les pays partenaires, l'Assemblée a fondé, en 1995, un Groupe spécial Méditerranée dans le but d'entamer un dialogue politique avec les législateurs des pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (MENA). Le programme de ce Groupe s'est élargi au fil du temps. Aujourd'hui, l'Assemblée entretient des relations régulières à différents niveaux avec les parlements de neuf pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée : l'Algérie, Chypre, l'Egypte, Israël, la Jordanie, Malte, le Maroc, la Tunisie, la Mauritanie, ainsi qu'avec le Conseil législatif palestinien. Récemment, des contacts préliminaires ont été pris avec certains pays du Golfe.

Parmi les activités annuelles du Groupe figurent une visite dans l'un des pays partenaires régionaux et membres associés méditerranéens, ainsi que deux séminaires méditerranéens, dont un est organisé à Naples en collaboration avec le parlement italien. Ces réunions ont pour but de sensibiliser davantage les parlementaires aux problèmes de

* Anciennement connu sous le nom "Groupe spécial Méditerranée"

la région, de promouvoir un dialogue politique interparlementaire et de partager expérience et savoir-faire avec des législateurs des pays du Maghreb et du Moyen-Orient.

Sessions

Deux sessions sont tenues chaque année au printemps et en automne ('annuelle') dans différents pays.

2012

Session de printemps	Estonie, Tallinn, 25–28 mai
Session annuelle	République tchèque, Prague, 9–12 novembre 2013
Session de printemps	Luxembourg, 17–20 mai
Session annuelle	Croatie (dates à confirmer)

Composition de l'Assemblée

Délégations members

Etats membres	Délégués	
Etats-Unis	36	
France	18	
Allemagne	18	
Italie	18	
Royaume Uni	18	
Canada	12	
Pologne	12	
Espagne	12	
Turquie	12	
Roumanie	10	
Belgique	7	
République Tchèque	7	
Grèce	7	
Hongrie	7	
Pays-Bas	7	
Portugal	7	
Bulgarie	6	
Danemark	5	

Norvège	5	
Slovaquie	5	
Croatie	5	
Lithuanie	4	
Albanie	4	
Estonie	3	
Islande	3	
Lettonie	3	
Luxembourg	3	
Slovénie	3	
28	257	

Délégations associées

Délégations associées		
Fédération de Russie	10	
Ukraine	8	
Autriche	5	
Azerbaïdjan	5	
Serbie	5	
Suède	5	
Suisse	5	
Finlande	4	
Géorgie	4	
Arménie	3	
Bosnie Herzégovine	3	
Moldavie	3	
Monténégro	3	
l'ex- République Yougoslave de Macédoine* *	3	
14	66	
Délégation du Parlement européen		
	10	

Délégation des
partenaires régionaux
Et membres associés
méditerranéens

Algérie	3	
maroc	3	
Israël	3	
Jordanie	3	
4	12	

Délégations des
observateurs
parlementaires

Australie	2	
Egypte	2	
Japon	2	
Kazakhstan	2	
Conseil législatif palestien	2	
Tunisie	2	
Corée du sud	2	
7	14	

Délégations des
assemblées inter-
parlementaires

AP OSCE	2	
APCE	2	
2	4	

* La Turquie reconnaît la
Macédoine sous son
nom constitutionnel

Commissions, sous-commissions et Groupes de Travail

Commission sur la dimension civile de la sécurité (CDS)

Sous-commission sur la gouvernance démocratique (CSDSG)

Commission de la défense et de la sécurité (DSC)

Sous-commission sur l'avenir de la sécurité et des capacités de défense (DSCFC)

Sous-commission sur la coopération transatlantique en matière de défense et de sécurité (DSCTC)

Commission de l'économie et de la sécurité (ESC)

Sous-commission sur la coopération et la convergence économiques Est-Ouest (ESCEW)

Sous-commission sur les relations économiques transatlantiques (ESCTER)

Commission politique (PC)

Sous-commission sur les partenariats de l'OTAN (PCNP)

Sous-commission sur les relations transatlantiques (PCTR)

Commission des sciences et des technologies (STC)

Sous-commission sur la sécurité énergétique et environnementale (STCEES)

Groupe spécial Méditerranée et Moyen-Orient (GSM)

Commission parlementaire OTAN-Russie (NRPC)

Conseil interparlementaire Ukraine-OTAN (UNIC)

Conseil interparlementaire Géorgie-OTAN (GNIC)

Bureau de l'Assemblée

Président

Karl A. LAMERS (Allemagne)

Vice-Présidents

Petras AUSTREVICIUS (Lituanie)

Hugh BAYLEY (Royaume-Uni)

Jadwiga ZAKRZEWSKA (Pologne)

Jeff MILLER (Etats-Unis)

Julio MIRANDA CALHA (Portugal)

Trésorier

Pierre Claude NOLIN (Canada)

Secrétaire général

David HOBBS (Royaume-Uni)



Assemblée Parlementaire de l'OTAN
3 Place du Petit Sablon | B -1000 Brussels
Tel. : + 32 (0) 2 513 2865 | Fax: + 32 (0) 2 514 1847
E-mail: press@nato-pa.int
Web site: www.nato-pa.int

Annexe III

DCAF

Un centre pour la sécurité, le développement et l'état de droit

QU'EST-CE QUE LE DCAF ?

DCAF est une fondation internationale créée en 2000 à l'initiative de la confédération suisse en tant que « Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève ». Le DCAF contribue à renforcer la gouvernance du secteur de la sécurité (GSS) au travers de la réforme du secteur de la sécurité (RSS). Le travail du Centre pour soutenir des secteurs de la sécurité réels et efficaces, responsables devant l'état et ses citoyens, est fondé sur l'acceptation des principes de sécurité, de développement et d'état de droit comme des conditions préalables et essentielles pour une paix durable.

Le DCAF est guidé par les principes de neutralité, d'impartialité, de sensibilité à la parité et d'appropriation locale en tant que base pour soutenir des processus de réforme légitime et durable.

La bonne gouvernance du secteur de la sécurité

« une gouvernance efficace et un contrôle civil du secteur de la sécurité sont essentiels (...) pour la paix et le développement.

Secrétaire Général des Nations Unies, Ban Ki-Moon, 2008

(le secteur de la sécurité) devrait être soumis aux mêmes standards d'efficacité, d'égalité et de responsabilité que tout autre service (public).

Secrétaire Général des Nations Unies, Kofi Annan, 1999

Le siège principal du DCAF est situé à Genève en Suisse. Le centre possède également des bureaux permanents à Beyrouth, Bruxelles, Ljubljana et Ramallah. La Fondation Internationale du DCAF comprend actuellement 55 Etats Membres du monde entier. Le centre emploie quelque 100 collaborateurs provenant de plus de 30 pays.

OÙ TRAVAILLE LE DCAF ?

Le DCAF dirige des activités en Afrique, dans les Amériques, en Asie et en Europe. Des programmes complets et opérationnels de recherche sur les politiques se focalisent sur l'Afrique Sub-Saharienne, le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord et l'Europe du Sud-Est.

QUE FAIT LE DCAF ?

Les services principaux du DCAF :

- Évaluations
- Création de programmes
- Suivi et expertise
- Développement d'outils et de conseils
- Renforcement des capacités et formation
- Diffusion des savoirs et publications

Le DCAF associe des capacités conceptuelles, analytiques et opérationnelles afin d'apporter un soutien à l'agenda holistique de la RSS. Le Centre développe et promeut des normes et standards appropriés au niveau national et international, dirige une recherche sur les politiques ad hoc, offre un encadrement des politiques sur mesure et fournit un soutien consultatif sur le terrain et ainsi que des programmes d'assistance sur place.

L'Equipe Internationale de Conseil pour le Secteur de la Sécurité (ISSAT) renforce les capacités de la communauté internationale pour soutenir les processus de réforme du secteur de la sécurité, essentiellement dans les états fragiles et affectés par les conflits.

Expertise thématique du DCAF

- √ Gestion des frontières
- √ Renforcement des capacités de la société civile
- √ Réforme de la Défense
- √ Parité et RSS
- √ Gouvernance des services de renseignements
- √ Réforme du secteur judiciaire
- √ Gouvernance du secteur de la sécurité : nouvelles questions
- √ Institutions de médiation
- √ Contrôle parlementaire
- √ Réforme de la Police
- √ Gouvernance de la sécurité privée

√ partenariat entre secteur public et secteur privé

AVEC QUI DCAF TRAVAILLE-IL ?

DCAF appréhende le secteur de la sécurité de façon élargie en intégrant des acteurs essentiels de la sécurité, des organismes de gestion et de contrôle ainsi que des acteurs de la sécurité privée ou informels.

Le centre met un accent particulier sur le soutien aux institutions et acteurs de la gouvernance du secteur de la sécurité qui sont :

- les autorités exécutives
- les institutions parlementaires et interparlementaires
- les autorités judiciaires
- les acteurs du secteur de la sécurité
- les institutions de médiation
- les médias
- les réseaux d'experts
- les organisations de la société civile

Les partenaires du DCAF comprennent un large éventail de gouvernements, parlements, organisations internationales et d'acteurs non-gouvernementaux et privés.

Le DCAF travaille directement avec les intervenants nationaux de la RSS dans différents cadres régionaux et nationaux.

Le DCAF contribue aux efforts des donateurs bilatéraux en soutenant la RSS, en promouvant la cohérence, la coordination et la complémentarité conformément au programme interministériel/interinstitutionnel des 3Cs.

Le DCAF travaille avec des institutions multilatérales – en particulier les Nations Unies, l'Union Européenne, l'Union Africaine ainsi que d'autres organisations régionales et sous-régionales – pour parfaire leur rôle dans le domaine de la RSS.

Le DCAF encourage les partenariats avec les réseaux d'experts régionaux et globaux relatifs à la RSS.

Le DCAF facilite sinon soutient les processus novateurs multipartites de développement et de mise en application de politiques dans le domaine de la gouvernance de la sécurité.

DCAF Etats Membres

La date entre parenthèse est la date d'entrée dans la foundation DCAF

Albania (2000)	Argentina (2009)	Armenia (2002)
Austria (2000)	Azerbaijan (2002)	Belarus (2002)
Belgium (2004)	Bosnia and Herzegovina (2001)	Bulgaria (2000)
Burkina Faso (2009)	Burundi (2010)	Canada (2003)
Croatia (2001)	Cote d'Ivoire (2001)	Cyprus (2008)
Czech Republic (2000)	Denmark (2002)	Estonia (2000)
Finland (2000)	France (2000)	Geneva (Canton) (2000)
Georgia (2001)	Germany (2000)	Ghana (2011)
Greece (2002)	Hungary (2000)	Indonesia (2007)
Ireland (2000)	Italy (2001)	Kyrgyzstan (2011)
Latvia (2000)	Lebanon (2007)	Liechtenstein (2006)
Lithuania (2000)	Luxembourg (2003)	Macedonia (Republic of) (2000)
Mali (2011)	Malta (2008)	Moldova (2002)
Montenegro (2006)	Netherlands (2001)	Nigeria (2000)
Norway (2002)	Philippines (2011)	Poland (2000)
Portugal (2003)	Romania (2000)	Russian Federation (2000)
Senegal (2011)	Serbia (2001)	Slovak Republic (2000)
Slovenia (2001)	South Africa (2001)	Spain (2001)
Sweden (2001)	Switzerland (2000)	Tunisia (2011)
Turkey (2003)	Ukraine (2000)	United Kingdom (2000)
United States (2000)		

DCAF Genève
Rue de Chantepoulet 11
P.O. Box 1360
1211 Geneva 1
Switzerland
Tel: +41 (22) 741 77 00
Fax: +41 (22) 741 77 05

DCAF Brussels
Place du Congrès 1
1000 Brussels
Belgium
Tel: +32 (2) 229 39 66
Fax: +32 (2) 229 00 35

DCAF Ljubljana
Dunajska cesta 104
1000 Ljubljana
Slovenia
Tel: +386 (1) 5609 300
Fax: +386 (1) 5609 303

DCAF Ramallah
Al-Maaref Street 34
Ramallah / Al-Bireh
West Bank
Palestine
Tel: +972 (2) 295 6297
Fax: +972 (2) 295 6295

www.dcaf.ch
info@dcaf.ch

All rights reserved. No part of this publication may be produced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the prior permission of the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.

This publication is circulated subject to the condition that it shall not by way of trade or otherwise, be lent, sold, hired out or otherwise circulated without the publisher's prior consent in any form of binding or cover other than in which it is published and without a similar condition including this condition being imposed on the subsequent publisher.

Hans Born, Philipp Fluri, and Simon Lunn, eds., *Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector* (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2010).

Original version: English, Geneva, 2010

Traduction française : Alain Faupin

Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces
< www.dcaf.ch >
P.O.Box 1360, CH-1211 Geneva 1, Switzerland

Couverture: Hristo Bliznashki

Impression: 1000 copies

Format: 6.25 x 9

ISBN 978-92-9222-193-5



L'Assemblée parlementaire de l'OTAN (AP-OTAN)

Fondée en 1955, l'Assemblée parlementaire de l'OTAN (AP-OTAN) sert d'organisation interparlementaire consultative au-

près de l'Alliance atlantique.

Parce qu'elle rassemble des parlementaires venus des quatre coins de l'Alliance, l'AP-OTAN forme un lien essentiel entre l'OTAN et les parlements de ses pays membres, contribuant à l'édification d'un consensus parlementaire et public autour des politiques alliées.

En même temps, elle introduit plus de transparence dans la politique de l'OTAN et aide à sensibiliser les milieux parlementaires aux questions de sécurité d'une importance majeure et à les comprendre. Par ailleurs, elle joue un rôle crucial dans la préservation et la consolidation de la relation transatlantique qui sous-tend l'Alliance.

Depuis la fin de la Guerre froide, l'Assemblée assume de nouvelles fonctions en associant à ses travaux les parlementaires de pays d'Europe centrale et orientale et au-delà, qui désirent se rapprocher de l'OTAN. Cette démarche apporte une assistance politique et pratique et va dans le sens d'un renforcement de la démocratie parlementaire dans toute la région euro-atlantique, complétant et consolidant les programmes de partenariat et de coopération de l'OTAN.

Le siège du Secrétariat international de l'Assemblée, composé de 30 personnes, est situé au centre de Bruxelles.

www.nato-pa.int



DCAF - un centre pour la sécurité, le développement et l'état de droit

DCAF est une fondation internationale créée en 2000 à l'initiative de la Confédération suisse en tant que „Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève“. Le DCAF contribue à renforcer la gouvernance du secteur de la sécurité (GSS) par le biais de la réforme du secteur de la sécurité

(RSS). Le travail du Centre pour soutenir un secteur de la sécurité efficace et responsable devant l'état et ses citoyens, est fondé sur l'acceptation des principes de sécurité, de développement et d'état de droit comme des conditions préalables et essentielles pour une paix durable.

Le DCAF est guidé par les principes de neutralité, d'impartialité, de sensibilité à la parité et d'appropriation locale pris comme base de soutien de processus de réforme légitimes et durables.

Le siège du DCAF est situé à Genève en Suisse. Le centre possède également des bureaux permanents à Beyrouth, Bruxelles, Ljubljana et Ramallah. La Fondation internationale du DCAF comprend actuellement 61 États Membres et 5 observateurs permanents du monde entier. Le centre emploie quelque 100 collaborateurs provenant de plus de 30 pays.

www.dcaf.ch

DCAF

ISBN 978-92-9222-193-5



9 789292 221935