

RAPHAËL HADAS-LEBEL

La V^e République et la guerre

Les guerres — et plus encore les guerres perdues — ont souvent été fatales à nos régimes politiques. Songeons à Waterloo, qui sonna le glas de l'empereur et de l'Empire, à Sedan, où s'effondrèrent en 1870 les derniers espoirs du Second Empire, à juin 1940, où la débâcle des armées françaises fut aussi celle de la III^e République. C'est d'une guerre — la deuxième guerre mondiale — qu'émergea laborieusement la IV^e République, au terme de trois référendums et de deux constituantes. C'est une autre guerre — la « guerre » d'Algérie —, à la fois génératrice et révélatrice d'une crise de régime, qui contribua à sa chute en 1958.

La V^e République aura échappé jusqu'ici à cette fatalité. Si l'on se réfère à la définition classique de la guerre comme affrontement armé entre Etats ou coalitions d'Etats en conflit sur des intérêts territoriaux, économiques, idéologiques ou politiques, on peut même soutenir que la V^e République n'a jamais fait la guerre. Elle a mené jusqu'en 1962 des opérations de maintien de l'ordre en Algérie, donc sur son propre territoire national. Elle a participé à des opérations de police sur des théâtres extra-européens, à la demande de pays amis ou comme ce fut récemment le cas, dans le cadre de missions des Nations Unies. Mais on sent bien que l'on ne peut s'en tenir à cette définition formelle de la guerre, tant il est vrai que la « guerre », sous des formes variées, a retenti de façon non négligeable sur les institutions de la V^e République.

Dès sa première et mémorable déclaration publique, le 15 mai 1958, le général de Gaulle soulignait la relation qui existait

à ses yeux entre l'échec des guerres coloniales et la faillite des institutions de l'Etat, marquant de surcroît, au travers de sa propre personne, une ligne de continuité entre la situation de 1940 et celle de 1958 :

« La désintégration de l'Etat entraîne infailliblement l'éloignement des peuples associés, le trouble de l'armée au combat, la dislocation nationale, la perte de l'indépendance. Depuis douze ans, la France, aux prises avec des problèmes trop rudes pour le régime des partis, est engagée dans un processus désastreux. Naguère, le pays dans ses profondeurs m'a fait confiance pour le conduire jusqu'au salut. Aujourd'hui, devant les épreuves qui montent de nouveau vers lui, qu'il sache que je me tiens prêt à assumer les pouvoirs de la République. »

De fait, la V^e République aura été durablement marquée par le contexte de sa naissance. Nul doute que nombre de dispositions constitutionnelles aient été inspirées par la volonté de mettre en place des institutions capables, en toutes circonstances, d'assurer la défense du pays, là où celles de 1875 et de 1946 avaient fait la preuve de leur inefficacité (I). La guerre d'Algérie, qui fut l'affaire majeure des quatre premières années de la V^e République, allait en outre sensiblement infléchir la pratique des institutions qui venaient d'être installées (II). Toutefois, au-delà d'une riche expérience d'interventions militaires, il aura fallu qu'intervienne en 1991 la seule guerre en vraie grandeur de la V^e République, celle du Golfe, pour pouvoir apprécier, dans une certaine mesure, la capacité de nos institutions à faire face à cette épreuve de vérité que constitue une situation de guerre (III).

I - LES INSTITUTIONS DE LA V^e RÉPUBLIQUE, LA DÉFENSE ET LA GUERRE

1 / Que le souvenir de 1940 ait influé de façon décisive sur les idées constitutionnelles du général de Gaulle, bien des textes l'attestent, à commencer par le discours de Bayeux du 16 juin 1946. Mais aucun témoignage n'est aussi parlant, à cet égard, que cette émouvante confiance faite par Charles de Gaulle, président du Conseil, devant le Comité consultatif constitutionnel et son président, Paul Reynaud, au cours de sa séance du 8 août 1958 :

« Nous avons assisté à ce fait qu'en 1940 il n'y avait plus moyen d'obtenir, dans les circonstances où l'on était, un fonctionnement

régulier des pouvoirs de la République. Le Gouvernement — qui le sait mieux que vous ? — ne pouvait plus en réalité gouverner dans la situation où il était et le Parlement ne se réunissait plus (...). Le président Lebrun m'a dit (...) à moi-même et m'a même répété par la suite : « Je n'étais pas responsable. J'étais responsable simplement de constituer un gouvernement. En vertu de la Constitution, je n'étais pas responsable de l'intégrité, je n'étais même pas responsable de la légitimité. Tout ce que je pouvais faire, c'était désigner un gouvernement. Or, je constatais que le Gouvernement ne pouvait plus fonctionner, je constatais que le Parlement ne pouvait plus se réunir et je me suis laissé aller à désigner un chef de Gouvernement, ce que je regretterai jusqu'à la fin de mes jours, qui a renoncé à la légitimité républicaine, qui a renoncé à l'indépendance, qui a renoncé à l'intégrité du territoire. Si j'avais été responsable, m'a dit M. Lebrun, j'aurais été à Alger. » Et si M. Lebrun avait été à Alger, emmenant avec lui la légitimité, la République, messieurs, celui qui est ici n'aurait pas eu à jouer le rôle qu'il a été obligé de jouer, faute que personne d'autre pût le jouer, et alors qu'il eût été normal que ce fût le chef de l'Etat qui le joue. »¹

Il s'agissait là d'un plaidoyer pour ce qui allait devenir l'article 16 de la Constitution de 1958. Mais au-delà, on sent bien que c'est toute la conception gaullienne de l'institution présidentielle qui trouvait notamment son inspiration dans l'expérience malheureuse de 1940, et dans sa réédition, sur un mode différent, en 1958. « Faire un Etat qui en soit un, c'est faire une Constitution qui en soit une », avait dit en mai 1958 le général de Gaulle à André Malraux, qui rapporte ce propos dans ses *Antimémoires*. Dans un pays où l'Etat a toujours été l'élément moteur de tous les progrès, il fallait que cet Etat puisse, dans toutes les circonstances, trouver son expression dans un « gouvernement qui gouverne » — sous le contrôle du Parlement, mais sans « procéder » de lui — et dans un Président en charge de l'essentiel, apte, en cas de péril, à « prendre sur lui de faire tout ce qu'il faut », selon la formule utilisée par le Général dans sa conférence de presse de janvier 1964.

De là, la novation que représente l'article 5, où, pour la première fois dans nos constitutions, est définie de façon globale la mission du chef de l'Etat : veiller au respect de la Constitution, assurer le fonctionnement régulier des Pouvoirs publics et la continuité de l'Etat, mais surtout être le « garant de l'indépendance

1. In *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, t. II, p. 300.

nationale, de l'intégrité du territoire, du respect des accords de communauté et des traités ». L'idée était déjà en germe dans le discours de Bayeux où, concluant son énumération des fonctions qui revenaient au chef de l'État, il affirmait : « A lui, s'il devait arriver que la patrie fût en péril, le devoir d'être le garant de l'indépendance nationale et des traités conclus par la France. » Devait lui faire écho, place de la République, le discours du 4 septembre 1958 : « qu'il existe, au-dessus des luttes politiques, un arbitre national (...) chargé d'assurer le fonctionnement régulier des institutions, ayant le droit de recourir au jugement du peuple souverain, répondant, en cas d'extrême péril, de l'indépendance, de l'honneur, de l'intégrité de la France et du salut de la République ».

Il était donc logique qu'en contrepoint des missions conférées au Président par l'article 5 de la Constitution, et en des termes très proches, l'article 16 lui donne les moyens de prendre, en cas de situation grave, « les mesures exigées par ces circonstances ». En temps de guerre, plus encore qu'en temps de paix, la continuité des « Pouvoirs publics constitutionnels » est en effet un impératif vital pour la sauvegarde de la Nation.

2 / Mais il ne s'agit là que d'un rôle de dernier recours, conçu comme ne devant s'exercer que dans des cas de menace « grave et immédiate ». Plus importante, sur la durée, aura été la mise en œuvre d'une organisation globale de la défense, qui, à partir d'un petit nombre de dispositions constitutionnelles, se trouve définie de façon détaillée dans l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 — exactement contemporaine de la Constitution de 1958 —, portant organisation générale de la défense.

Aux termes mêmes de l'article 1^{er} de cette ordonnance, « la défense a pour objet d'assurer en tout temps, en toutes circonstances et contre toutes les formes d'agression, la sécurité et l'intégrité du territoire, ainsi que la vie de la population. Elle pourvoit de même au respect des alliances, traités et accords internationaux ». Cette conception globale de la défense concerne non seulement la défense militaire, mais encore la défense économique et la défense opérationnelle du territoire. Par son caractère général, elle tend à couvrir toutes les hypothèses possibles de guerre, y compris celles qui pourraient intervenir sur la base d'accords bilatéraux ou multilatéraux, par exemple dans le cadre de l'Alliance atlantique ou des Nations Unies. Elle s'inscrit, en fait, dans une double stratégie de dissuasion de l'agression et d'intervention militaire extérieure.

Au sommet du dispositif de défense, aux termes de l'article 15 de la Constitution, « le Président de la République est, le chef des armées. Il préside les conseils et comités supérieurs de la défense nationale ». Ce rôle du Président cesse d'être, comme c'était le cas dans bien des constitutions antérieures, une simple clause de style. Il y a loin entre l'article 33 de la Constitution de 1946 (« le Président de la République prend le titre de chef des armées ») et l'article 15 de la Constitution de 1958. Il ne s'agit plus ici de marquer, dans la continuité de la tradition républicaine ancienne, la primauté du pouvoir politique civil sur le militaire. Il s'agit bien de conférer au chef de l'Etat, en vertu des missions qui ont été définies à l'article 5 de la Constitution, la direction effective — et pas seulement symbolique — de la défense nationale.

La Constitution n'est certes pas dépourvue d'ambiguïté quant à la répartition des compétences en matière de défense. Mais cette situation n'est que la conséquence de l'apparente dyarchie, génératrice de tant de controverses en temps de « cobabitation », résultant de la rédaction de l'article 20 relatif au Gouvernement : « Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation. Il dispose de l'administration et de la force armée. » À quoi s'ajoute l'article 21 relatif au Premier ministre : « Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la défense nationale (...) Il supplée, le cas échéant, le Président de la République dans la présidence des conseils et comités prévus à l'article 15. »

L'ordonnance de 1959 ne lève pas entièrement l'ambiguïté institutionnelle inscrite dans le texte de la Constitution. Elle confie au Premier ministre « la direction générale et la direction militaire de la défense » (art. 9) et définit dans son article 16 les compétences du ministre chargé des armées « sous l'autorité du Premier ministre ». Toutefois, c'est en conseil des ministres, présidé par le Président de la République, que « la politique de défense est définie » (art. 7). De surcroît l'ordonnance institue trois organismes spécialisés en matière de défense, tous trois présidés par le Président de la République : le Conseil supérieur de défense (rapidement tombé en désuétude), le Comité (devenu conseil) de défense et le Comité de défense restreint.

C'est peut-être le décret du 18 juillet 1962 qui, en définitive, formule le plus clairement, en trois brefs articles, le partage de responsabilités, selon une stricte hiérarchie, au sommet de la défense nationale :

ARTICLE PREMIER. — « Dans le cadre de la politique générale de défense définie en conseil des ministres, ces Conseils ou Comités de

défense réunis et présidés par le Président de la République assurent la direction d'ensemble de la défense nationale, et le cas échéant la conduite de la guerre. Le secrétariat des Conseils ou Comités de défense est tenu par le Secrétariat général de la défense nationale. »

ART. 2. — « Le Premier ministre assure la mise en œuvre de ces décisions et dispose à cette fin du secrétariat général de la défense nationale. »

ART. 3. — « Conformément aux décisions prises, le ministre des armées est chargé de la préparation des armées à la guerre et, le cas échéant, pourvoit aux besoins de leurs opérations. En conséquence, l'administration, l'organisation, l'emploi, le recrutement, l'armement, l'équipement, l'instruction, la discipline des armées ainsi que leurs liaisons avec les armées alliées sont de son ressort. »

C'est ce schéma — complété par une interprétation extensive de l'article 52 selon lequel le Président « négocie et ratifie les traités » — qui a été confirmé, après le départ du général de Gaulle, sous les présidences successives de Georges Pompidou et Valéry Giscard d'Estaing, et qu'on retrouve résumé dans le décret du 28 juillet 1975 portant règlement de discipline générale des armées : « Conformément à la Constitution et à la loi, les armées relèvent : du Président de la République, chef des armées, garant de l'indépendance nationale et de l'intégrité du territoire ; du Premier ministre, responsable de la défense nationale, du ministre chargé des armées, responsable de la préparation et de la mise en œuvre de la politique de défense au plan militaire... »

Pendant longtemps, la gauche ne dissimula pas son opposition à l'endroit d'un schéma qui conférerait au chef de l'Etat des pouvoirs qualifiés d'exorbitants, aux dépens des compétences du Gouvernement responsable devant le Parlement. Très logiquement, le « programme commun » de 1972 prévoyait donc l'abrogation de l'ordonnance du 7 janvier 1959 et son remplacement par de nouvelles lois « nécessaires à l'organisation de la défense nationale, à la refonte des organismes de direction et de gestion, au contrôle parlementaire sur la défense nationale ». Mais François Mitterrand se garda bien de reprendre cet engagement dans ses 110 propositions. Elu Président, il devait strictement prolonger, en l'accentuant parfois, la pratique institutionnelle maintenue par ses prédécesseurs. « Il faut, déclarait-il le 29 avril 1982 devant le Parlement danois, que le monde entier connaisse la résolution du Président de la République française... Il doit savoir prendre ses responsabilités qui sont celles

de la vie ou de la mort, de la paix ou de la guerre »². Il allait mettre ces principes en application en 1991.

3 / L'ordonnance de 1959 avait été élaborée à partir d'une conception de la guerre proche des expériences antérieures, supposant une attaque aux frontières par agression venue de l'extérieur, avec risque d'envahissement du territoire. Encore fallait-il que le dispositif mis en place pût s'adapter à une situation nouvelle résultant du développement de la dissuasion nucléaire. La primauté du Président de la République ne pouvait que s'en trouver confortée. Le célèbre décret 64-46 du 14 janvier 1964 relatif aux forces aériennes stratégiques — un simple décret — dispose dans son article 5 que « le commandant des forces aériennes stratégiques est chargé de l'exécution des opérations de ces forces sur ordre d'engagement donné par le Président de la République ». Il a été admis depuis lors, mais sans doute aurait-il mieux valu l'explicitier, que cette compétence d'engager le feu nucléaire concernait non seulement les mirages IV de la force aérienne stratégique mais aussi les missiles sol-sol du plateau d'Albion et les sous-marins nucléaires de la force océanique stratégique. On sait que le débat fut vif entre François Mitterrand et Jacques Chirac quant à la répartition des compétences entre le Président de la République et le Premier ministre pour le recours à certaines armes intermédiaires, qualifiées par le premier de préstratégiques et par le second de tactiques. Comme il se doit, s'agissant de la fixation des grands objectifs stratégiques, c'est la position du Président qui l'emporta.

Cette concentration des pouvoirs entre les mains du Président de la République, de même que les contraintes inhérentes à la dissuasion nucléaire — et notamment l'absence de préavis — paraissent difficiles à concilier avec la disposition de l'article 35 de la Constitution, aux termes de laquelle « la déclaration de guerre est autorisée par le Parlement ». Il est vrai qu'on pouvait difficilement ne pas reprendre une disposition qui reproduit, à peu de chose près, les formulations de bien des constitutions antérieures (1848, 1875 et 1946) et qui remonte dans son principe à la période révolutionnaire, lorsqu'on avait voulu transférer au corps législatif cette prérogative régaliennne. L'article 35 confirme implicitement que la déclaration de guerre relève de la compétence de l'Exécutif : encore faut-il que le Parlement ait formulé au préalable une autorisation

2. Cité par Jean-Claude Masclat, in *La Constitution française*, Economica, 1987, p. 535.

expresse. Eu égard aux précédents, et dans le contexte de l'époque, le problème de l'application de l'article 35 paraissait en 1958 très largement théorique.

II - LA GUERRE D'ALGÉRIE ET L'ÉVOLUTION INSTITUTIONNELLE
DE LA V^e RÉPUBLIQUE

1 / Dès son retour aux affaires, le général de Gaulle savait que la pierre de touche de son action serait le règlement de l'affaire algérienne. La guerre d'Algérie durait depuis quatre ans et c'était pour y mettre fin qu'il avait été appelé au pouvoir. Tout naturellement, la politique algérienne allait entrer dans le champ de compétence personnelle du Président de la République.

A l'automne de 1958, le général de Gaulle se rend en Algérie, propose le Plan de Constantine, lance un appel à la « paix des braves », nomme un nouveau délégué général du Gouvernement. Mais c'est en 1959, devant la lenteur de l'évolution de la situation, qu'il prend vraiment le dossier en main, avant d'affirmer le 16 septembre 1959 le droit à l'autodétermination des populations algériennes. L'insurrection des « barricades » le 24 janvier 1960 devait encore accentuer l'engagement personnel du chef de l'État, suivi en Algérie de la célèbre « tournée des popotes ». Le 4 février 1960, c'est au Président de la République, et non au Gouvernement que le Parlement, par une loi d'habilitation, donne délégation pour prendre par ordonnance, « sous la signature du général de Gaulle, Président de la République, les mesures permettant de faire face à la situation ».

Conséquence logique : le 13 février 1960, le général de Gaulle décidait la création d'un Comité des affaires algériennes, présidé par le chef de l'État et comprenant le Premier ministre, les ministres concernés et les responsables civils et militaires en Algérie. L'idée sous-jacente à ce comité était de permettre la transmission directe des instructions du Président de la République à tous ceux, civils et militaires, qui avaient la charge de conduire la politique sur le terrain. Le fait que le Premier ministre, Michel Debré, n'ait pas toujours eu les mêmes options que le Général sur la conduite de la politique algérienne n'est sans doute pas étranger au recentrage du processus de décision autour d'une institution rattachée directement au Président. Par un amusant clin d'œil de l'histoire, un recentrage du même type devait se reproduire en 1990, face aux états d'âme de Jean-Pierre Chevènement sur la conduite de la

guerre dans le Golfe. Ainsi que l'a expliqué Geoffroy de Courcel, alors secrétaire général de la présidence, « le Comité des affaires algériennes avait surtout pour but d'éviter que les autorités subordonnées puissent opposer le Premier ministre au Président de la République. C'était en fait le Président de la République qui donnait ses instructions, ses directives aux autorités subordonnées en présence du Premier ministre »³. Il s'agit là, en tout cas, d'un premier exemple d'institutionnalisation d'une instance interministérielle non prévue par la Constitution.

Une préoccupation du même type a présidé à la nomination, le 22 novembre 1960, d'un fidèle, Louis Joxe, aux fonctions de ministre d'Etat, chargé des affaires algériennes. Autre clin d'œil de l'histoire : c'est le fils du susdit, Pierre Joxe, qui allait remplacer en 1991 auprès de François Mitterrand le rétif Jean-Pierre Chevènement. En désignant Louis Joxe, de Gaulle entendait avoir directement prise sur les négociations qui allaient s'ouvrir avec le FLN. Le processus allait encore s'accroître après le putsch militaire du 22 avril 1961, avec le recours à l'article 16, la tenue des premières négociations d'Evian en mai-juin 1961, la lutte contre l'OAS, et la nouvelle série de négociations d'Evian entre les émissaires du Président de la République et les représentants du GPRA en mars 1962.

2 / Que la concentration à l'Élysée des compétences relatives à la politique algérienne ait eu un impact durable sur la pratique présidentielle de la V^e République, c'est incontestable, même si d'autres facteurs que l'affaire algérienne ont influé sur cette évolution⁴. La célèbre formule initiée par Jacques Chaban-Delmas sur le « domaine réservé » du Président — conception que le Général a toujours récusée — trouve sans doute une de ses origines dans l'observation de la pratique institutionnelle pendant la crise algérienne. Une fois réglé le problème algérien, le pli était pris pour tout ce qui touche aux affaires diplomatiques et militaires. A quoi s'ajoutait un pouvoir général d'orientation — et le cas échéant d'évocation — sur toute matière sur laquelle le chef de l'Etat estimait nécessaire d'intervenir. L'élection directe du Président au suffrage universel, à la suite du référendum du 28 octobre 1962 — lui-même

3. In *De Gaulle et ses Premiers ministres*, Institut Charles-de-Gaulle, Plon, 1990, p. 61.

4. Cf. Didier Maus, *Etudes sur la Constitution de la V^e République*, STH, p. 139 et suiv.

conséquence au moins indirecte de l'attentat OAS du Petit-Clamart du 22 août 1962 — allait faire le reste.

Indépendamment de ce net infléchissement de la pratique constitutionnelle vers une manière de Gouvernement présidentiel, la « guerre d'Algérie » aura directement entraîné la mise en œuvre de plusieurs dispositions constitutionnelles dont le sort à plus long terme devait se révéler inégal.

Ainsi, en dehors du référendum d'adoption de la Constitution de 1958, c'est à propos de l'affaire algérienne que la pratique du référendum de l'article 11 a trouvé son application la plus remarquable. A deux reprises : le 8 janvier 1961, pour obtenir l'approbation de la politique d'autodétermination, et le 8 avril 1962 pour obtenir l'approbation des accords d'Évian. Dans les deux cas, il aura fallu improviser quelques acrobaties juridiques pour que ces référendums à vocation de question de confiance puissent s'insérer dans le cadre restrictif des exigences de l'article 11 relatives à l'approbation de projets de loi « sur l'organisation des Pouvoirs publics ». Jusqu'à nouvel ordre, le référendum législatif de l'article 11 n'aura pas connu, avant le référendum sur la Nouvelle-Calédonie de 1989, d'autre utilisation en matière d'organisation des Pouvoirs publics.

De même l'article 16, conçu pour une situation telle que celle du printemps 1940, a trouvé sa première — et, heureusement, unique — application dans une conjoncture sensiblement différente, celle du putsch d'avril 1961 : face à une « rébellion ouverte contre les Pouvoirs publics » et à la volonté des rebelles de « s'emparer du pouvoir de l'ensemble du pays » le Conseil constitutionnel, dans son avis du 23 avril 1961, a constaté que les conditions de recours à l'article 16 — atteinte à l'intégrité du territoire et menace sur le fonctionnement des Pouvoirs publics — étaient bien réunies. Pour réduire le putsch des généraux, de Gaulle fut d'ailleurs amené à donner directement des ordres aux soldats de tous grades.

Plus fécond aura été le sort des lois d'habilitation prises en application de l'article 38 de la Constitution. C'est à la suite de la crise des « barricades » que Michel Debré faisait adopter, pour la première fois, le 4 février 1960, un projet de loi d'habilitation autorisant le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures relatives au maintien de l'ordre, à la pacification et à l'administration de l'Algérie. La technique des ordonnances de l'article 38 allait connaître, selon une périodicité irrégulière, et au gré des circonstances politiques, une assez abondante carrière.

Toutefois, pour la gestion quotidienne de la guerre proprement

dite, il ne semble pas que des procédures spécifiques aient affecté la chaîne normale de commandement placée sous la direction des ministres de la défense successifs, notamment Pierre Guillaumat et Pierre Messmer.

III - DES INTERVENTIONS MILITAIRES À LA GUERRE DU GOLFE

1 / Depuis la fin du conflit algérien, qui mit un point final aux guerres de décolonisation engagées depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, les forces militaires françaises ne sont pas pour autant restées inactives. Le retrait de nos forces de l'organisation intégrée de l'OTAN, décidé par le général de Gaulle en 1965 pour sauvegarder la liberté de décision de notre pays, n'a rien changé aux obligations découlant pour nous de l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord. Mais alors que la dissuasion nucléaire — comme l'a montré en 1962 la crise des missiles de Cuba — contribuait à assurer la paix sur le territoire européen, l'armée française a été amenée, tout au long de la période, à multiplier ses interventions hors de France⁵.

Il ne s'agissait plus de prévenir une agression menaçant l'intégrité de notre territoire, mais de faire face, hors du théâtre européen, et spécialement en Afrique et au Moyen-Orient, à des situations de crise de nature et d'intensité variables. Chaque fois, la France intervenait, soit pour assurer la sauvegarde de ses ressortissants ou de ressortissants de la Communauté européenne, soit à la demande de pays amis avec lesquels elle est liée par des accords de défense ou de coopération — c'est généralement le cas dans sa zone d'influence historique en Afrique —, soit enfin, dans le cadre d'instances internationales, pour participer au règlement de conflits internes ou interétatiques. A la différence des guerres traditionnelles, la conduite de ce type de crise vise avant tout à exercer une pression suffisante pour contribuer à restaurer la paix. L'analyse de ces interventions fait apparaître une grande palette de missions allant de l'instruction et de l'encadrement d'armées alliées au contrôle du cessez-le-feu (participation à la Finul au Sud-Liban en 1978 en application d'une résolution du Conseil de Sécurité, participation à la force multinationale de sécurité à Beyrouth de 1982 à 1984, puis mise en place d'observateurs), à la protection de nos

5. Cf. Jean Paucot, Le pouvoir d'engager les hostilités en France, *Pouvoirs*, n° 10, 1979.

ressortissants (opération Bonite dite « humanitaire » à Kolwezi en mai-juin 1978, intervention de parachutistes au Togo en 1986), à des mesures de rétorsion contre des actes d'agression (bombardement de Baalbek en riposte à l'attentat contre nos troupes à Beyrouth), à la protection d'un pays ami contre une invasion étrangère (opérations au Tchad : Manta en 1983-1984, puis Epervier en 1986).

De là, une grande variété de modes d'intervention, comportant un dosage approprié des moyens — envoi d'unités appartenant principalement à la force d'action rapide, mise en place d'avions de combat, envoi de navires de guerre — adaptés aux circonstances. Le point commun à toutes ces opérations a toujours été la mise en œuvre de moyens d'importance limitée : un à deux régiments à Kolwezi, une compagnie au Ruanda, trois compagnies au Gabon en 1990. L'opération la plus importante en hommes et en moyens, avant l'intervention dans le Golfe, aura été celle du Tchad avec un effectif de l'ordre de 2 500 à 3 000 hommes. D'une manière générale, les opérations en cause étaient — et sont toujours — limitées dans le temps. D'ailleurs, eu égard à l'impossibilité, en vertu du code du service militaire, d'utiliser outre-mer des unités d'appelés du contingent, la capacité d'intervention militaire de notre pays atteint rapidement certaines limites : on a pu constater qu'à la suite d'engagements simultanés de la France au sein de la Finul au Liban, au Zaïre, au Tchad, et compte tenu des unités stationnées outre-mer, le nombre de régiments disponibles se trouvait rapidement saturé.

Quant aux procédures de décision employées pour ce type d'opérations au demeurant limitées, elles ont toujours été souples et informelles, la décision appartenant toujours au Président de la République — généralement sans consultation du Parlement —, la mise en œuvre relevant de l'état-major des armées et le suivi de la situation étant assuré, le cas échéant, par la cellule de crise instituée au ministère des affaires étrangères, notamment en ce qui concerne les relations avec les familles de nos ressortissants. D'une tout autre portée allait être le dispositif mis en place à l'occasion de la crise du Golfe.

2 / Dès l'invasion du Koweït par les troupes irakiennes, et tandis que le Conseil de Sécurité exigeait à l'unanimité « le retrait immédiat et inconditionnel » de ces troupes, la première réaction française aura été, le 2 août 1990, une déclaration du ministre des affaires étrangères condamnant l'« agression » irakienne, annonçant la suspension des

livraisons d'armes et déclarant que la France, qui a entretenu depuis 1974 d'étroites relations avec l'Irak, allait être amenée à « revoir sa position dans la région ». Le 4 août, tandis que la France entière — y compris le ministre de la défense — était en vacances, le Président de la République convoquait une réunion interministérielle au cours de laquelle il était décidé de suspendre toute coopération militaire avec l'Irak et d'établir un embargo commercial total.

Ainsi, dès les premiers jours de cette crise, qui devait ensuite déboucher sur la guerre, ce qui ressort clairement, c'est le rôle dominant joué par le Président de la République qui, en accord étroit avec Roland Dumas, ministre des affaires étrangères, fait prévaloir son analyse de la crise. C'est François Mitterrand qui aura été personnellement à l'origine des premières initiatives françaises tout au long du mois d'août : envoi du porte-avions *Clemenceau* à l'issue du conseil restreint du 9 août, où le tour de table avait fait apparaître quelques opinions divergentes au sein du Gouvernement ; mission de douze parlementaires — dont huit de la majorité et trois de l'opposition — chargée d'expliquer la position de la France dans vingt-quatre pays, principalement non alignés ; convocation, à l'issue d'un nouveau conseil restreint, du Parlement en session extraordinaire le 27 août ; message au Parlement du Président qui se présente comme le garant de la « cohésion nationale » ; présentation de la position française au cours de deux conférences de presse.

Désormais, la formulation de la politique française se fait dans le cadre de conseils restreints réunis à l'Élysée : ainsi, le 15 septembre, à la suite de la violation de l'ambassade de France à Koweït, le Président annonce à l'issue d'un conseil restreint l'envoi d'un corps expéditionnaire en Arabie saoudite — c'est le dispositif Daguet —, qui sera au fil des semaines régulièrement renforcé — jusqu'à un total appréciable, mais somme toute limité, de 12 000 hommes — par décision du Président. Début septembre, c'est le Président qui reçoit les principaux responsables politiques. Chaque fois que ce sera nécessaire, François Mitterrand informe directement le pays par le biais de « points de presse », préparant peu à peu l'opinion à une guerre qui lui paraît de moins en moins évitable. C'est encore le chef de l'État qui, à l'Assemblée générale des Nations Unies, présente le 24 septembre une position française ferme dans son principe, mais comportant aussi quelques ouvertures qui furent à l'époque remarquées et controversées. C'est lui qui, début octobre, est le premier chef de l'État occidental à se rendre dans le Golfe depuis le début de la crise. Tout au long de cette période, le Président reste en contact téléphonique régulier avec le

Président des Etats-Unis et d'autres chefs d'Etats étrangers. Tout en se maintenant dans le cadre de la « logique de guerre », et jusqu'à la dernière minute, comme en témoigne le plan de paix proposé au Conseil de Sécurité le 14 janvier 1991, il multiplie, avec son ministre des affaires étrangères, les initiatives diplomatiques destinées à marquer la spécificité de la position française. Au Parlement réuni en session extraordinaire le 16 janvier, le Président adresse un nouveau message soulignant que « la France assume le rang, le rôle et les devoirs qui sont les siens ». Le même jour, à la télévision, il invite les Français à la cohésion nationale.

Dès l'engagement des hostilités, le 17 janvier, la concentration du dispositif de décision s'accroît autour du Président de la République, chef des armées. Le Président avait déjà, au cours des semaines précédentes donné son accord au plan d'emploi de nos troupes arrêté dans le cadre de la planification élaborée au sein de l'état-major des puissances alliées, discutée non seulement avec le ministère de la défense, et plus particulièrement l'état-major général des armées, mais avec la participation active de l'amiral Lanxade, chef d'état-major particulier du Président de la République. Désormais, c'est cette planification qui est mise en œuvre sous la coordination de l'état-major allié.

Dès le 17 janvier et jusqu'à la fin des hostilités, le Président tient quotidiennement, en fin de journée, une « réunion d'état-major » regroupant le Premier ministre, les ministres des affaires étrangères, de la défense et de l'intérieur, le chef d'état-major général des armées, les chefs d'état-major des trois armes, le secrétaire général de la défense nationale et les principaux collaborateurs de la Présidence, dont le chef d'état-major particulier du Président. C'est au cours de cette réunion que sont débattues, avec un degré poussé de détail, tant les questions militaires que diplomatiques et politiques. Le Président tranche sur ces questions, soit au cours du conseil, soit ultérieurement. Cette instance de discussion et de décision semble au départ avoir été constituée de manière quelque peu empirique : en réalité, elle répond assez bien — mais pas totalement — à la définition donnée par l'ordonnance du 7 janvier 1959 (art. 11) du « Comité de défense restreint », lequel apparemment, n'avait pas été réuni jusque-là : « Le Comité de défense restreint (...) est présidé par le Président de la République, qui peut se faire suppléer par le Premier ministre. Ce comité est réuni à la diligence du Premier ministre, qui en fixe la composition pour chaque réunion. Les décisions en matière de direction militaire de la défense visent en particulier la définition des buts à atteindre, l'ap-

probation des plans correspondants, la répartition générale des forces entre les commandants en chef ou interarmées et les mesures destinées à pourvoir aux besoins des armées. » Est-il besoin de préciser que le Président ne s'est jamais fait suppléer par le Premier ministre à la présidence de ce Comité d'état-major ?

À l'usage, cette instance s'est révélée particulièrement nécessaire, surtout compte tenu des divergences existant entre le Président et le ministre de la défense. Alors que le 17 janvier, Jean-Pierre Chevènement précisait que les interventions de l'aviation se limiteraient au territoire du Koweït, le Président a dû le 20 janvier « corriger le tir » en affirmant, lors d'un entretien télévisé, que l'action militaire française ne serait pas limitée au Koweït et que, pour « faire lâcher prise à l'Irak (...), il faut naturellement détruire son potentiel militaro-industriel ». Cette situation, qui conduisait le Président à utiliser l'amiral Lanxade comme une sorte de contre-ministre de la défense, de surcroît porte-parole à la télévision de la politique du Gouvernement — ainsi, à l'émission « 7 sur 7 » du 28 janvier — pouvait difficilement durer⁶. Dès le 29 janvier, Jean-Pierre Chevènement après s'être soumis avec réticence — et en ayant du mal à « fermer sa gueule... », pour reprendre l'expression qu'il avait rendue célèbre —, décidait de se démettre. Il était remplacé par Pierre Joxe, ce qui rétablissait l'indispensable unité de vues au sommet de l'État. Soucieux de bien recentrer l'information sur la politique suivie, le Président, dans un nouvel entretien télévisé le 7 février, allait à nouveau appeler les Français à la cohésion face aux « épreuves », tout en prenant sur soi d'exclure publiquement l'utilisation par la France d'armes chimiques, bactériologiques ou nucléaires, qui serait « un recul vers la barbarie ». Le 24 février au soir, jour du lancement de l'offensive terrestre, nouvelle intervention télévisée du Président rappelant que le seul objectif de l'opération est de « libérer le Koweït ».

Indépendamment du Comité d'état-major, une autre instance se réunissait quotidiennement le matin à l'Élysée sous la présidence de Jean-Louis Bianco, secrétaire général de la présidence, avec notamment la participation des directeurs de cabinet du Premier ministre, du ministre de la défense et du ministre des affaires étrangères, afin d'assurer le suivi des questions ayant trait à la sécurité, à l'information ainsi qu'à tous les prolongements à caractère politique. Une manifestation de plus de la prééminence de l'Élysée sur tous les aspects importants du conflit.

6. Sur la montée « en première ligne » de cet officier général, lire la vigoureuse mise en garde du P^r Jacques Robert, in *La Croix* du 20 février 1991.

Qu'il s'agisse de l'analyse de la crise ou de la stratégie à adopter, l'identité de vues a été entière entre le Président de la République et son ministre des affaires étrangères, Roland Dumas : tel n'aurait sans doute pas été le cas avec le précédent ministre des relations extérieures, Claude Cheysson. Dès lors, la cellule de crise du Quai d'Orsay, créée il y a une dizaine d'années pour suivre la situation de nos nationaux dans les zones de crise, a pu jouer un rôle efficace, notamment pour ce qui concerne le sort des otages français au Koweït et en Irak. De même, tout au long de la première phase de la crise, une réunion interministérielle quotidienne au Cabinet du ministre a pu assurer le suivi des initiatives diplomatiques.

En revanche, le rôle du ministère de la défense s'est trouvé tout naturellement faussé par la position personnelle prise sur le conflit par Jean-Pierre Chevènement. Le rôle du chef d'état-major général des armées, celui des trois chefs d'état-major, celui du centre opérationnel des armées — surtout à partir du début des opérations sur le terrain — a été, comme il se doit, central pour la mise en œuvre des décisions prises. Mais jusqu'à l'arrivée de Pierre Joxe, le 29 janvier, et même si le ministre de la défense s'est dans l'ensemble attaché à exécuter loyalement les instructions reçues, une liaison directe s'est peu à peu établie entre l'état-major des armées et le chef d'état-major particulier du Président de la République, l'amiral Lanxade, qui de son côté avait noué des relations directes avec ses homologues américains du Conseil national de Sécurité et du Pentagone.

Quant au Premier ministre, en dépit des compétences que lui reconnaît la Constitution en matière de défense nationale, il ne pouvait que se trouver en position subordonnée, du fait de la prééminence présidentielle, qu'il a, dès le début, publiquement admise. Indépendamment de la conduite des affaires courantes, qui, compte tenu des circonstances, ne pouvait avoir qu'un caractère discret et modeste, encore qu'indispensable, Michel Rocard, pour ce qui concerne la crise, a vu son rôle cantonné à la gestion d'un certain nombre de domaines — quatre, pour l'essentiel — qui, pour n'être pas négligeables, n'en avaient pas moins un caractère bien délimité. Il lui revenait d'abord, en liaison avec le ministère de l'économie et des finances, de gérer les conséquences économiques (par exemple en matière de prix de carburants), budgétaires (par le gel de certaines dépenses ministérielles) et sociales (ainsi, pour l'aide aux familles d'otages) de la crise. Il lui revenait aussi d'assurer la coordination interministérielle de la mise en œuvre de diverses décisions : application de l'embargo aux entreprises, réquisition de moyens aériens,

financement des actions liées à la crise. Mais Matignon avait aussi vocation à suivre de près les questions relatives au renseignement (en liaison avec la DGSE, la DST et le Secrétariat général de la défense nationale, directement rattaché au Premier ministre) et à la lutte contre le terrorisme (en liaison étroite avec le ministère de l'intérieur dans le cadre du Plan Vigie-pirate). On notera à ce propos qu'eu égard à l'éloignement du champ de bataille et au climat consensuel qui entourait ce conflit — malgré des réticences restées discrètes des communautés musulmanes — aucun dispositif restrictif des libertés publiques (état d'urgence ou de siège) n'a eu à être appliqué. Enfin, il entrerait dans les compétences du Premier ministre, comme le veut la Constitution, d'assurer la liaison avec le Parlement : c'est à ce titre qu'il a été amené, dès le mois d'août, à organiser des réunions régulières d'information avec les dirigeants des groupes parlementaires des deux chambres qui, selon une formule originale, se tinrent chaque semaine jusqu'à la fin de la crise.

3 / C'est précisément la place du Parlement dans le dispositif institutionnel du temps de guerre qui aura suscité, à l'occasion de la crise du Golfe, les interrogations les plus justifiées. Dès que l'évolution de la crise a fait apparaître la vraisemblance de la « logique de guerre », s'est posée la question de savoir si cette guerre devait être « déclarée » dans les conditions prévues par l'article 35 de la Constitution, c'est-à-dire, après « autorisation » du Parlement.

Pour l'application de l'article 35, le règlement de l'Assemblée nationale (art. 131) prévoit que les autorisations de l'Assemblée ne peuvent résulter « que d'un vote sur un texte exprès d'initiative gouvernementale » se référant audit article. Quant au Sénat, son règlement dispose (art. 73-3) qu'il donne ses autorisations « dans la forme prévue par l'article 49 de la Constitution, dernier alinéa ». Mais précisément, l'article 35 était-il applicable en l'espèce ?

Il faut reconnaître que, déjà dans le passé, les gouvernements avaient pris quelques libertés avec la « déclaration de guerre » telle qu'elle avait été formalisée en 1907 par la III^e Convention de La Haye. Alors que la Constitution de 1875 disposait dans son article 9 que « le Président de la République ne peut déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des deux chambres », la chambre des députés s'est réunie le 4 août 1914, pour voter des pouvoirs exceptionnels au Gouvernement alors que le processus d'ultimatum et de mobilisation générale avait déjà été enclenché. De même en 1939, alors que Hitler avait déjà envahi la Pologne, la chambre vota le 2 septembre un crédit de 70 milliards pour faire face « aux obligations de la défense

nationale » sans pour autant autoriser formellement la guerre, qui fut déclarée par le Gouvernement le 3 septembre. Quant à la Constitution du 27 octobre 1946, elle disposait dans son article 7 : « La guerre ne peut être déclarée sans un vote à l'Assemblée nationale et l'avis préalable du Conseil de la République. » Mais le Parlement ne fut pas consulté lorsque le Gouvernement décida, sur la base d'une résolution des Nations Unies, d'envoyer un bataillon en Corée. De même, s'agissant d'opérations de maintien de l'ordre dans des territoires placés sous souveraineté française, il n'y eut bien entendu pas de déclaration de guerre pour l'Indochine pas plus que pour l'Algérie. Quant à l'opération de Suez en 1956, elle donna lieu à une consultation du Parlement, mais non à une déclaration de guerre.

Très vite le Gouvernement estima — avec raison —, que l'action militaire envisagée entrant dans le cadre de la résolution 678 du Conseil de Sécurité des Nations Unies, on ne se trouvait pas en présence d'une guerre — qu'il faudrait « déclarer » — entre un Etat et un autre, mais d'une opération de « sécurité collective », prévue au chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Dans ces conditions, la décision d'engagement des troupes relevait de la seule responsabilité du Président de la République, chef des armées. Toutefois, eu égard à l'importance politique de la décision à prendre, l'Élysée, après quelques flottements sur la date, décida de réunir le Parlement le 16 janvier en session extraordinaire, pour débattre de l'engagement français dans le Golfe et l'approuver par un vote sur la base de l'article 49, alinéa 1 (déclaration de politique générale engageant la responsabilité du Gouvernement) à l'Assemblée nationale et de l'article 49, alinéa 4 (déclaration de politique générale sans engagement de responsabilité) au Sénat. Dans une déclaration qui illustrait bien la situation de large consensus requis par les circonstances, le Premier ministre prenait soin d'indiquer qu'un vote favorable de l'opposition ne signifierait nullement quitus sur le reste de la politique gouvernementale : l'heure n'était pas aux opérations de politique intérieure. La déclaration du Premier ministre, prévoyant le recours à la force pour libérer le Koweït fut approuvée à l'Assemblée nationale par 523 voix contre 43 (dont 26 pc et 7 ps, ces derniers pour la plupart proches de M. Chevènement) et au Sénat par 290 voix contre 25 (dont 16 pc et 3 ps). Le Parlement avait massivement approuvé la politique du Président, mais la « déclaration de guerre » prévue par la Convention de La Haye paraissait de plus en plus reléguée au rang des survivances obsolètes de la pratique internationale.

Une fois approuvée l'action gouvernementale, le Parlement fut renvoyé à ses vacances. Sans doute, le Premier ministre, entouré de

ses conseillers, continua-t-il à tenir chaque semaine, dans le « salon jaune » de l'Hôtel Matignon ses réunions avec les parlementaires, regroupant les présidents de groupe et les spécialistes des questions internationales et de défense. De l'avis de tous les participants, ces réunions informelles étaient « sérieuses, conviviales et détendues ». Mais les autres parlementaires se plaignirent à juste titre d'être tenus à l'écart de l'information. « Le Parlement n'est pas réellement informé, se plaignait Edouard Balladur. C'est une grave lacune de notre système démocratique. Le Parlement n'est traité nulle part comme en France. » Au fil des semaines, la revendication grandit d'une nouvelle session extraordinaire, mais les groupes parlementaires, à l'UDF et même au RPR furent divisés sur ce point. On proposa aussi que le Parlement soit réuni une journée par semaine, pendant toute la durée du conflit. Début février, le Premier ministre suggéra une solution consistant « en des réunions de commission qui, sur décision des organes compétents, pourraient être ouvertes à tous les parlementaires, voire en tout ou partie à la presse ». La fin rapide de la guerre vint à point nommé rendre le débat sans objet. Le 19 mars 1991, la session extraordinaire du Parlement s'ouvrit par une séance consacrée à la situation du Moyen-Orient après la guerre du Golfe. Le Premier ministre se félicita de la façon dont l'Exécutif et le Législatif avaient pu dialoguer pendant ces mois de crise et de guerre, estimant même que cette ultime discussion consacrait « un grand moment dans notre vie parlementaire ». Même s'il y a tout lieu de se féliciter de la solidité du climat consensuel pendant ces sept mois de crise, l'appréciation, assurément, peut paraître optimiste.

La guerre, notait fort justement Jean Poperen, est un « formidable révélateur » des comportements des hommes politiques. Elle aura aussi été un bon révélateur de l'état de notre système politique. Que nos institutions aient normalement et efficacement fonctionné face à la crise, puis face à la guerre — il est vrai limitée et lointaine —, c'est là un acquis précieux pour cette Constitution de 1958 qui, instituée par — et pour — le général de Gaulle, avait déjà vaillamment surmonté les épreuves successives que constituèrent pour elle la guerre d'Algérie, le départ du général, l'alternance de 1981 et la cohabitation de 1986. La mission assignée par de Gaulle au futur chef de l'Etat, François Mitterrand, qui avait pourtant durement critiqué les dérives du pouvoir personnel, a entendu, tout au long de la crise, la remplir lui-même. Et lui seul. C'est lui qui, dès le début, a fixé le cap. Puis, interprétant de façon extensive ses fonctions de chef des armées, il a assuré jusque dans les moindres détails la conduite des opérations. Face au pouvoir présidentiel, le Premier ministre et le

Gouvernement se sont trouvés réduits à un rôle d'exécutants. C'est la rançon de l'unité de commandement nécessaire en temps de guerre. Après quelques flottements initiaux, nous aurons fait en définitive aussi bien que John Major avec son régime parlementaire et que George Bush avec son régime présidentiel. Les projets de réforme institutionnels développés « avant la guerre » ont certes conservé leur intérêt intellectuel. Ils ont beaucoup perdu de leur urgence. Reste à savoir si les institutions auraient fonctionné de façon aussi efficace si le pays s'était trouvé en situation dite de « cohabitation ». Reste aussi à imaginer quels auraient été, sur la cohésion du système politique, les effets d'une guerre plus longue, plus meurtrière, plus chaotique quant à la solidité de l'alliance, plus directement ressentie dans la vie quotidienne des Français.

Sur un point, encore, la période de crise a confirmé l'un des dysfonctionnements majeurs de notre démocratie : l'évanescence du Parlement. Après avoir approuvé, quelques heures avant le début des hostilités, la politique gouvernementale, il est ensuite resté absent. A la différence du Parlement britannique, qui n'a cessé de siéger, et du Congrès américain, doté des compétences du « War Powers Act » et dont les commissions suivaient attentivement l'évolution de la situation, il est remarquable que ce soit aux journalistes ou aux téléspectateurs — et non aux parlementaires — que le Président ait régulièrement exposé la politique de la France. Il y a là matière à réflexion pour ceux qui se préoccupent de la rénovation du travail parlementaire.

Enfin, la classe politique a apparemment regagné, à la faveur de la crise, un peu de la crédibilité qu'elle avait précédemment perdue. Le comportement responsable, en temps de guerre, de la quasi-totalité des dirigeants politiques a donné une chance à la société politique de montrer ce qu'elle peut apporter à la société civile. Il lui reste à prouver qu'elle est aussi capable d'en administrer la preuve en temps de paix.

RÉSUMÉ. — *La V^e République n'a pas connu de guerre au sens classique du terme, mais le souvenir des guerres antérieures a influé sur les institutions, tandis que la « guerre » d'Algérie infléchissait leur pratique. La récente guerre du Golfe aura permis de mesurer l'aptitude de ces institutions à faire la preuve de leur efficacité en temps de crise et de guerre.*