

## **La commission de la défense Missions et mode de fonctionnement**

### **Institution et composition de la commission de la défense**

Le parlement est fondamentalement libre de décider d'une nouvelle définition du nombre de ses commissions et de leurs membres pour chaque législature. **L'institution de la commission de la défense est cependant prescrite par la constitution elle-même (article 45a, paragraphe 1, de la Loi fondamentale)**, de sorte que le parlement n'a pas de marge de manœuvre sur cette matière. Il en est de même de la commission des affaires étrangères, de la commission des affaires de l'Union européenne et de la commission des pétitions, elles aussi constitutionnellement prévues.

Sous la 18<sup>e</sup> législature, la commission de la défense comprend **32 membres : 16** sont issus du **groupe parlementaire CDU/CSU**, **10** du **groupe parlementaire SPD**, **3** du **groupe parlementaire La Gauche** et **3** du **groupe parlementaire Alliance 90/Les Verts**.

Aux membres titulaires de la commission s'ajoute un nombre équivalent de membres suppléants. La **présidence** de la commission est assurée par le député **Wolfgang Hellmich, du groupe parlementaire SPD**. Le vice-président de la commission est **M. Karl A. Lamers, du groupe parlementaire de la CDU/CSU**.

## **Missions de la commission de la défense**

Comme chaque commission du Bundestag allemand, la commission de la défense a pour l'essentiel deux missions à remplir : elle prépare les décisions de l'assemblée plénière dans le cadre de l'élaboration des lois et elle soutient le parlement dans l'exercice de sa fonction de contrôle du gouvernement.

### Participation à la législation

L'une des tâches courantes de la commission de la défense est la discussion des projets de loi, motions et autres actes qui lui sont transmis par l'assemblée plénière. Si l'un de ces documents concerne plusieurs commissions, la commission de la défense peut participer à sa discussion en étant saisie au fond ou pour avis. Lorsqu'elle est saisie pour avis, elle accorde son vote, après discussion du document, à la commission saisie au fond désignée par la plénière. Si par contre, elle est saisie au fond, elle intègre les votes des commissions saisies pour avis dans ses propres discussions et présente ensuite à la plénière une « recommandation de décision » accompagnée d'un rapport, par laquelle elle recommande à l'assemblée plénière, par exemple, d'adopter ou de rejeter le document.

Durant les premières années d'existence de la commission de la défense, l'aspect concernant la participation à la législation a joué un rôle particulièrement important puisque la Bundeswehr, fondée en 1955, devait reposer sur une base juridique nouvelle. Par conséquent, la tâche principale de la commission de la défense a consisté en premier lieu à collaborer à l'établissement de la loi relative à l'armée. Il convient de citer à cet égard la loi sur les soldats, la loi sur le service militaire obligatoire, la loi sur la couverture sociale des soldats ou le règlement de discipline des armées. Après l'achèvement de la législation sur l'armée dans les années 50, la priorité du travail de la commission s'est déplacée progressivement sur ce qui est sa deuxième mission traditionnelle : le contrôle parlementaire de l'exécutif. Naturellement, la participation à la législation continue cependant de jouer un rôle, qui ne se limite nullement aux amendements des lois sur l'armée déjà en vigueur. Au contraire, face aux engagements à l'étranger de plus en plus

nombreux, surtout dans les dernières années, la commission de la défense, saisie au fond ou pour avis, suit les lois par lesquelles le parlement a répondu à ces nouvelles circonstances. Nous nous limiterons à citer ici, à titre d'exemple, la loi sur la couverture sociale des soldats lors de missions spéciales à l'étranger, la loi portant amélioration de la couverture sociale des soldats lors de missions spéciales à l'étranger, la loi sur la poursuite de l'affectation des militaires ayant subi un accident au cours d'une mission à l'étranger, la loi sur le service militaire obligatoire ou la loi d'accompagnement de la réforme de la Bundeswehr.

### Contrôle parlementaire

La commission de la défense est l'organe qui, du côté du Bundestag, est le pendant du ministère fédéral de la Défense et des services qui lui sont subordonnés, c'est-à-dire les forces armées et l'administration fédérale de la défense. Aucune autre commission du Bundestag ne fait face à un secteur aussi important de l'exécutif. De plus, la puissance potentielle des forces armées exige, pour des motifs d'ordre constitutionnel, un contrôle particulièrement intensif. C'est surtout pour cette raison que la commission de la défense occupe une place particulière à maints égards pour pouvoir remplir efficacement sa fonction de contrôle. Ainsi, elle est non seulement une institution prescrite par la constitution elle-même, à l'article 45a de la Loi fondamentale, mais elle est aussi la seule commission du Bundestag allemand qui a compétence pour agir elle-même en tant que commission d'enquête. La commission de la défense joue aussi un rôle important dans la discussion et la mise en œuvre du budget de la défense. Enfin, l'article 45b de la Loi fondamentale a créé, avec l'institution du commissaire parlementaire aux forces armées, un organe auxiliaire du Bundestag. Ses constatations sur l'état des troupes, dont il fait part dans son rapport annuel, constituent pour la commission de la défense une importante source d'information et de connaissances et se retrouvent aussi dans les discussions de la commission.

La commission de la défense a – comme toutes les autres commissions – le droit de se saisir de sa propre initiative, au-delà des textes qui lui sont renvoyés par l'assemblée plénière, des sujets de son domaine de compétence en vue d'émettre

des recommandations en la matière. La discussion de ces sujets dans le cadre du droit dit de s'autosaisir des commissions se fait, dans la plupart des cas, sur la base d'un rapport demandé par la commission au ministère fédéral de la Défense, rapport qui présente une situation donnée ou prend position sur des informations ou exposés donnés par un tiers. Bien que l'avis formulé par la commission de la défense à la suite d'une telle délibération n'ait, du point de vue juridique, aucune valeur obligatoire pour le gouvernement fédéral, elle revêt néanmoins une grande importance sur le plan politique. Dans la pratique, cette procédure est l'instrument le plus souvent utilisé par la commission pour l'exercice du contrôle parlementaire du gouvernement fédéral. Elle correspond au droit octroyé aux commissions par le règlement intérieur du Bundestag d'exiger, à tout moment de leurs réunions, la présence d'un membre du gouvernement fédéral (article 68 du règlement du Bundestag).

### **Mode de fonctionnement de la commission de la défense**

La commission de la défense se réunit tous les mercredis pendant les semaines de session fixées par le Bundestag pour l'année en question. La commission de la défense étant, tout comme la commission des affaires étrangères et la commission de l'intérieur, une commission dite « fermée », l'accès à ses réunions est limité à un cercle de personnes bien défini. Celui-ci comprend les membres de la commission, leurs suppléants, le commissaire parlementaire aux forces armées, les présidents des groupes parlementaires et le président du Bundestag. Au-delà de ces personnes, seuls les représentants des ministères et des gouvernements des Länder expressément autorisés à cet effet ainsi que certains membres des groupes parlementaires et de l'administration ont le droit d'assister aux réunions. La diffusion des documents de séance, y compris des comptes rendus, est également limitée aux destinataires précisés par la commission.

Au niveau de son administration, la commission de la défense dispose d'un secrétariat qui assiste la commission dans ses travaux. La tâche principale du

secrétariat est la préparation, la tenue et le suivi des réunions de la commission. Ce qui comprend entre autres la collecte des documents destinés aux discussions, l'envoi de l'ordre du jour, la rédaction des recommandations de décision et des rapports adressés à l'assemblée plénière, ainsi que la rédaction des procès-verbaux de réunion. De plus, le secrétariat est également responsable du traitement du courrier adressé par les citoyens à la commission, de la préparation et de la réalisation des voyages de délégation et des réunions décentralisées, ainsi que de l'accueil des visiteurs allemands et étrangers.

### **La commission de la défense en tant que commission d'enquête**

La commission de la défense possède un statut tout particulier puisqu'elle est la seule commission à pouvoir enquêter de sa propre initiative (article 45a, paragraphe 2, de la Loi fondamentale). Pour toutes les autres commissions, le lancement d'une enquête est soumis à une décision préalable du parlement. Une commission d'enquête est l'arme la plus puissante du parlement en vue de contrôler les actes du gouvernement. Elle peut enquêter dans le cadre d'une procédure de type judiciaire d'administration de la preuve, par exemple au moyen de l'interrogation de témoins ou de la consultation de documents.

La procédure d'enquête s'organise globalement de la même manière que celle d'une commission d'enquête traditionnelle constituée sur la base de l'article 44, paragraphe 1, de la Loi fondamentale. Les principales règles de procédure sont contenues dans la loi régissant le droit des commissions d'enquête du Bundestag allemand (« PUAG »), adoptée en 2001. En vertu de l'article 34, paragraphe 4, de la loi PUAG, les dispositions de cette loi s'appliquent également aux procédures de la commission de la défense constituée en commission d'enquête. L'article 34 de la loi PUAG énonce par ailleurs certaines exceptions, qui doivent tenir compte de la situation particulière d'une commission de la défense constituée en commission d'enquête. Par exemple, les personnes composant la commission de la défense et la commission d'enquête étant les mêmes, le ou la président(e) de la

commission de la défense préside ainsi également la commission d'enquête. Un autre régime particulier est prévu par la Loi fondamentale elle-même, en son article 45a, paragraphe 3, selon lequel l'article 44, paragraphe 1, de la Loi fondamentale, établissant le principe de la publicité de l'administration de la preuve, ne s'applique pas au domaine de la défense.

Au cours de la dernière législature, la commission de la défense s'est constituée deux fois en tant que commission d'enquête. Sa 1<sup>re</sup> commission d'enquête a eu pour mission d'enquêter sur l'attaque aérienne de deux camions-citernes détournés par les talibans, les 3 et 4 septembre 2009, à Kunduz (Afghanistan), sur la politique d'explication et d'information adoptée par le gouvernement fédéral à cette occasion ainsi que sur la compatibilité des méthodes choisies avec les règles nationales et multinationales, politiques, juridiques et militaires, de l'engagement en Afghanistan. Cette commission d'enquête a clôturé ses travaux avec la présentation de son rapport de conclusion, sa discussion et sa transmission à l'assemblée plénière, le 1<sup>er</sup> décembre 2011 (le rapport fait l'objet de l'Impression du Bundestag 17/7400).

Le 26 juin 2013, la commission de la défense s'est à nouveau constituée en commission d'enquête (2<sup>e</sup> commission d'enquête). Cette commission d'enquête a reçu le mandat d'examiner l'attitude du gouvernement fédéral par rapport au projet Euro Hawk, en prenant en considération les points de vue contractuel, juridique, budgétaire, militaire, technologique et politique, ainsi que la politique d'explication et d'information du gouvernement fédéral sur ce dossier ; le délai du 31 août 2013 a été fixé pour la fin des travaux de la commission d'enquête. Le mandat met notamment l'accent sur les explications du gouvernement au sujet de son attitude face aux problèmes graves qui ont été révélés après la conclusion du contrat relatif à ce projet. Le rapport de conclusion a été débattu le 2 septembre 2013 en assemblée plénière (Impression du Bundestag 17/14650).

### **Les droits de la commission de la défense dans le cadre de l'établissement du budget**

Le budget de la Fédération doit être fixé chaque année par le Bundestag sous forme d'une loi. Le projet de budget à présenter à cet effet par le gouvernement fédéral est transmis à la commission du budget pour délibération. Même si la commission de la défense n'a aucune responsabilité formelle en vue de la délibération de la loi de finances, elle influe considérablement sur les délibérations budgétaires en organisant des discussions intensives consacrées au budget du ministère fédéral de la Défense ainsi qu'au budget du commissaire parlementaire aux forces armées, afin de remettre un avis argumenté à la commission du budget. Les recommandations qu'elle donne dans ce cadre sont en règle générale prises en compte par la commission du budget

L'influence de la commission sur l'exécution du budget de défense résulte aussi de l'obligation du ministre de la Défense de lui présenter pour délibération, indépendamment de la loi de finances, tout programme d'acquisition revêtant une importance particulière du point de vue de la sécurité ou de la politique militaire ainsi que toute acquisition atteignant ou dépassant une enveloppe financière de 25 millions d'euros. Jusqu'à présent, le parlement a appliqué le principe selon lequel de tels programmes d'acquisition ne sont pas réalisés sans l'accord de la commission de la défense, même s'ils sont prévus dans la loi de finances.

### **L'influence de la commission de la défense sur les opérations internationales de la Bundeswehr hors de la défense nationale et collective dans le cadre de l'Alliance**

L'arrêt rendu le 12 juillet 1994 par la Cour constitutionnelle fédérale, selon lequel les interventions à l'étranger de soldats allemands en armes sont fondamentalement autorisées du point de vue constitutionnel, chaque intervention nécessitant toutefois – normalement au préalable – une autorisation constitutive du Bundestag allemand (« droit d'approbation parlementaire préalable »), a renforcé la nature particulière de la Bundeswehr en tant qu'armée du parlement et accordé au Bundestag un rôle décisif dans les interventions des forces armées allemandes à l'étranger. La procédure de participation du parlement

a été dotée d'une base légale avec la loi sur la participation du parlement, adoptée fin 2004, après dix ans de pratique parlementaire dans ce domaine. Le parlement n'a toutefois pas le droit d'exiger l'envoi d'une mission. Il peut seulement s'opposer à une mission ou réclamer l'interruption d'une mission en cours.

Au sein du parlement, la commission de la défense s'occupe en permanence et de manière particulièrement intensive de toutes les interventions internationales en cours de la Bundeswehr – et ce, non seulement du point de vue militaire, étant donné que les soldats de la Bundeswehr agissent régulièrement, dans les pays où ils interviennent, dans un environnement délicat du point de vue de la politique de sécurité. Le travail pratique de la commission consacré aux différents aspects de la politique internationale de la sécurité a par conséquent pris de plus en plus d'importance. On assiste ainsi à des recoupements entre ses tâches et celles de la commission des affaires étrangères, ce qui rend nécessaire une collaboration étroite entre les deux commissions.

Dans le cadre de sa responsabilité par rapport aux missions à l'étranger, la commission de la défense est très régulièrement informée par le gouvernement fédéral de la situation sur les terrains d'intervention. Ses membres effectuent également des voyages sur ces terrains afin que la commission puisse se faire sa propre opinion de la situation sur place. Lorsque le parlement doit décider d'une intervention à l'étranger ou de son prolongement, la commission de la défense est toujours saisie de la question, pour avis, aux côtés de la commission des affaires étrangères, saisie au fond. Les discussions intenses et le suivi permanent des interventions par la commission de la défense confèrent à son vote un poids particulier.

### **Organes subordonnés de la commission de la défense**

Au cours de la précédente législature (17<sup>e</sup>), la commission de la défense n'avait mis sur pied aucune sous-commission ou autre organe confié à un rapporteur.



Toutefois, un groupe de travail intergroupe de la commission s'est penché sur les questions liées à la manière de commémorer dignement les soldats de la Bundeswehr tombés en mission.