

LES CONDITIONS JURIDIQUES DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES ALLEMANDES

PAR

XAVIER PACREAU (*)

Dix ans après l'organisation d'une première conférence internationale à Bonn, au début de l'engagement international en Afghanistan, l'Allemagne a été à l'origine d'une deuxième conférence, en décembre 2011, intitulée «De la transition à la transformation» et destinée à préparer le retrait des forces de la coalition à partir de 2014. L'investissement de l'Allemagne dans cette rencontre souligne son engagement particulier en Afghanistan, tant sur le plan diplomatique que militaire. En effet, la contribution de ce pays à une intervention sous l'égide des Nations Unies est sans précédent, tant par son ampleur que par l'engagement de troupes dans des opérations de combat. Alors que l'Allemagne a commencé à retirer une partie de ses soldats, on constate que les difficultés rencontrées lors de cette intervention ont non seulement conduit les acteurs politiques, mais également la Cour constitutionnelle fédérale et des juridictions ordinaires à se prononcer sur le cadre juridique de l'engagement des forces allemandes à l'étranger. Ces prises de position n'ont pas manqué de soulever des réactions dans les milieux juridiques. Ces nouveaux éléments, associés à l'expérience d'un engagement de plus de dix ans sur le terrain, offrent le recul nécessaire pour procéder à une réévaluation du cadre juridique des opérations extérieures allemandes au regard des précédentes évolutions intervenues dans ce domaine au cours des années 1990.

Le cadre juridique national des opérations extérieures de l'Allemagne est composé, d'une part, par la Loi fondamentale (*Grundgesetz*) (1) et, d'autre part, par la loi sur la participation du Parlement (*Parlamentsbeteiligungsgesetz*). Ces textes fixent le cadre et les procédures devant être respectés pour l'engagement de telles opérations. A l'époque de la Guerre froide, la participation de forces allemandes ne pouvait être envisagée que dans un cadre multilatéral et à l'intérieur de la «zone OTAN» (2). En dépit de cette pos-

(*) Chercheur associé au Centre Thucydide – Analyse et recherche en relations internationales de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France) et directeur de la publication de la revue *Le Forum Franco-Allemand*.

(1) Cf. *infra* art. 24, alinéa 2 : «pour sauvegarder la paix, la Fédération peut adhérer à un système de sécurité mutuelle collective; elle consentira à cet effet aux limitations de ses droits de souveraineté qui établiront et garantiront un ordre pacifique durable en Europe et entre les peuples du monde».

(2) Depuis sa création en 1955 jusqu'au début des années 1990, la Bundeswehr n'a jamais combattu. Sa fonction était principalement dissuasive, en direction du bloc communiste. Son champ d'action potentiel était d'ailleurs limité à la «zone OTAN».

sibilité, Bonn avait adopté une politique de retenue, préférant se limiter à un soutien financier de l'engagement de ses alliés dans des opérations internationales; cette posture, qualifiée de «diplomatie du chéquier» (*der Scheckbuchdiplomatie*), cantonnait l'Allemagne (3), à l'instar du Japon, à un rôle de «puissance civile» dont la solidarité pouvait se manifester sur les plans financier et éventuellement humanitaire.

Si cette approche était encore celle du chancelier Kohl lors de la guerre du Golfe de 1991, le conflit dans l'ex-Yougoslavie qui éclata peu après contribua à une révision de la position allemande à l'égard de la capacité d'action extérieure de la Bundeswehr. Cette nouvelle approche du rôle de l'armée allemande avait nécessité une interprétation de la Loi fondamentale par la Cour constitutionnelle fédérale, afin que soit précisé le cadre juridique exact dans lequel des interventions extérieures pouvaient être engagées.

Néanmoins, des contradictions de diverses natures persistent dans ce domaine. En effet, malgré sa participation à la coalition internationale présente en Afghanistan depuis 2002, l'apparent consensus qui avait présidé à l'évolution des années 1990 semble aujourd'hui plus fragile, en raison de pressions politiques internes et des réticences culturelles persistantes au sein de la société allemande. Cependant, face à l'engrenage de la violence dans lequel les troupes allemandes ont été progressivement entraînées en raison de la dégradation des conditions de sécurité en Afghanistan, l'Allemagne est aujourd'hui confrontée de façon particulièrement prégnante à l'ambiguïté tant juridique que politique qui est au cœur même du consensus ayant conduit à l'élargissement du cadre des interventions extérieures de la Bundeswehr (4). Or, la volonté de l'Allemagne d'occuper une place concordant avec sa puissance économique sur la scène internationale se heurte aujourd'hui aux obstacles générés par cette ambiguïté, qui est susceptible de gêner tant sa participation à part entière aux opérations militaires de l'Alliance ou d'autres coalitions internationales qu'à la formation d'une défense européenne opérationnelle. Pour être en mesure d'apprécier les modalités de l'engagement extérieur des forces allemandes, il convient préalablement d'analyser l'évolution du cadre juridique national dans lequel cet engagement doit intervenir, ainsi que les contraintes liées au statut d'«armée parlementaire» de la Bundeswehr.

(3) Elle constituait également l'un des aspects de la relation franco-allemande depuis la Seconde Guerre mondiale, la politique étrangère allemande ne pouvant s'affirmer en rivale de celle de la France.

(4) Cette ambiguïté s'était également manifestée à travers les tensions accrues au sein de la classe politique allemande pendant la campagne de bombardement de l'OTAN ayant précédé l'intervention au Kosovo de 1999, à laquelle ont pris part des *Tornados* allemands.

L'INTERPRÉTATION CONSTITUTIONNELLE
DES MODALITÉS D'ENGAGEMENT DE LA BUNDESWEHR
DANS DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES

L'engagement de l'armée allemande dans des missions de combat à partir des années 1990 a provoqué des controverses entre les groupes politiques, ce qui a conduit les juges de Karlsruhe à se prononcer sur les conditions de participation à des interventions extérieures.

Limites constitutionnelles de la normalisation de la politique étrangère allemande

La Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne constitue un élément central, qui permet de définir le cadre juridique des opérations extérieures de l'armée allemande.

Elle contient deux dispositions se rapportant à l'engagement des forces armées. Il s'agit tout d'abord des deux premiers alinéas de l'article 87a, concernant la mise sur pied et les missions des forces armées, qui disposent : «1) *la Fédération met sur pied des forces armées pour la défense. Leurs effectifs et les traits essentiels de leur organisation doivent apparaître dans le budget.* 2) *en dehors de la défense, les forces armées ne doivent être engagées que dans la mesure où la présente Loi fondamentale l'autorise expressément*» (5). Une autre disposition de la Loi fondamentale précise la portée de la première, l'article 24§2 relatif aux institutions internationales, stipulant : «*pour sauvegarder la paix, la Fédération peut adhérer à un système de sécurité mutuelle collective; elle consentira à cet effet aux limitations de ses droits de souveraineté qui établissent et garantissent un ordre pacifique durable en Europe et entre les peuples du monde*» (6).

Il convient encore de souligner que l'article 25 de la Loi fondamentale intègre les règles générales du droit international public dans le droit fédé-

(5) Bernd GRZESZICK, «Kommentar / art. 87.a, Streitkräfte», in Karl Heinrich FRIAUF / Wolfram HÖFLING (dir.), *Berliner Kommentar zum Grundgesetz*, Erich Schmidt Verlag, 2009; Frank GÖTZ, «Art. 87», in Erhard DENNINGER / Wolfgang HOFFMANN-RIEM / Hans-Peter SCHNEIDER / Ekkehart STEIN (dir.), *Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Reihe Alternativkommentare)*, Wolters Kluwer Deutschland, 2001; Karl-Andreas HERNEKAMP, «Art. 87a», in Ingo MÜNCH / Philip KUNIG (dir.), *Grundgesetz-Kommentar*, 2010 (5^e éd.); Dieter HÖMIG, «Artikel 87a», in Ders. (dir.), *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Beck Juristischer Verlag, 2007 (9^e éd.); Juliane KOKOTT, «Art : 87a», in Michael SACHS (dir.), *Grundgesetz Kommentar*, Beck Juristischer Verlag, 2007 (4^e éd.); Pieroth BODO, «Art. 87a», in Hans D. JARASS / Bodo PIEROTH (dir.), *Grundgesetz für die Bundesrepublik*, Beck Juristischer Verlag, 2007 (9^e éd.); Kay RUGE, «Art. 87a», in Bruno SCHMIDT-BLEIBTREU / Franz KLEIN / Hans HOFMANN / Axel HOPFAUF (dir.), *Kommentar zum Grundgesetz*, Luchterhand, 2008 (11^e éd.). Cf. également Martin LIMPert, «Auslandseinsatz der Bundeswehr», *Dunker & Humblot*, 2002, A-II.

(6) Stephan HOBE, «Kommentar / Art. 24, Übertragung von Hoheitsrechten, Kollektives Sicherheitssystem», in Karl Heinrich FRIAUF / Wolfram HÖFLING (dir.), *op. cit.*; Christian TOMUSCHAT, «Zweitbearbeitung des Art. 24 GG», *Bonner Kommentar*, 1985, Rdn., pp. 118 et suiv.; Rojahn ONDOLF, «ad art. 24», in Ingo MÜNCH / Philip KUNIG (dir.), *op. cit.*, pp. 177 et suiv.; C. D. CLASSEN, «Art. 24», in Hermann VON MANGOLDT / Friedrich KLEIN / Christian STARCK (dir.), *Kommentar zum Grundgesetz*, Franz Vahlen Verlag, 2005 (6^e éd.); A. RANDELZHOFFER, «Art. 24.2», in T. MAUNZ / G. DÜRIG (dir.), *Grundgesetz Kommentar*, Beck, 1992. Cf. également : Martin LIMPert, *op. cit.*, A-III.

ral (7). Cette disposition fait donc notamment référence à l'interdiction du recours à la force dans les relations internationales (8), qui fait écho à l'interdiction des «*actes susceptibles de troubler la coexistence pacifique des peuples*» et de la guerre d'agression intégrée dans l'article 26. Cette règle a notamment été partiellement rappelée dans le Traité 2 + 4 ouvrant à la réunification allemande du 12 septembre 1990, qui stipule que l'Allemagne réunifiée ne pourrait recourir à la force qu'en conformité avec sa Loi fondamentale et la Charte des Nations Unies (9).

Rôle de la Cour constitutionnelle fédérale dans la définition de la politique de sécurité allemande

Au-delà des débats doctrinaux relatifs aux articles 24 §2 et 87a de la Loi fondamentale – déjà amplement traités (10) – il conviendra plutôt de se concentrer sur l'analyse du droit positif, c'est-à-dire celui qui est mis en œuvre et appliqué par les institutions allemandes. Un certain nombre d'arrêts de la Cour constitutionnelle fédérale depuis le début des années 1990 ont ainsi permis de préciser la portée de ces dispositions constitutionnelles. En effet, il convient de souligner le rôle particulièrement important tenu par la Cour en matière de politique étrangère et de sécurité (11). Elle est intervenue dans ce domaine en ayant à se prononcer sur la constitutionnalité de différentes interventions qui lui furent soumises par des groupes politiques (*Fraktion*) du Bundestag (12). Sur le fondement des dispositions constitutionnelles pertinentes et d'autres principes liés à la pratique, la Cour constitutionnelle fédérale a donc progressivement dégagé – et c'est encore le cas dans de récents arrêts – le cadre juridique des opérations extérieures dans lesquelles la Bundeswehr peut être engagée.

Ces différentes interventions des juges de Karlsruhe font apparaître une véritable politique jurisprudentielle mesurée, laquelle se développe parallè-

(7) Art. 25 de la Loi fondamentale : «*les règles générales du droit international public font partie du droit fédéral*». Cette disposition a notamment été rappelée dans le Livre blanc sur la politique de sécurité de l'Allemagne et sur l'avenir de la Bundeswehr, oct. 2006. On peut également souligner incidemment que cet article renvoi également au droit de légitime défense, dont l'interprétation demeure importante en matière d'emploi de la force. Néanmoins, lorsque l'exercice de ce droit ne concerne pas directement la défense du territoire allemand, il ne saurait être exercé de façon unilatérale à l'extérieur : en effet, la Loi fondamentale précise que le seul emploi possible de la force pour l'Allemagne peut intervenir dans le cadre de systèmes de sécurité mutuelle collective au service de la paix. Cf. Bruno SIMMA, «NATO, the UN and the use of force : legal aspects», *EJIL*, vol. X, n° 1, 1999, p. 14.

(8) Art. 2 §4 de la Charte des Nations Unies.

(9) «*Abschliessende Regelung in Bezug auf Deutschland*», art. 2, in *Auswärtiges Amt (dir.), Verträge des Bundesrepublik Deutschland*, 1992.

(10) Pour une excellente synthèse de ces débats doctrinaux jusqu'au début des années 1990, cf. Christian TOMUSCHAT, «Les opérations des troupes allemandes à l'extérieur du territoire allemand», *AFDI*, vol. XXXIX, 1993, pp. 354-363. Les arrêts de la Cour constitutionnelle fédérale ont d'ailleurs tranché une grande partie de ces controverses.

(11) Au sujet des interventions de la Cour, cf. Sven HÖLSCHIEDT / Martin LIMPFT, «Einsatz der Bundeswehr innen und außen», *Juristische Ausbildung*, 2009, pp. 86 et suiv; Michael BRENNER / Danier HAHN, «Bundeswehr und Auslandsinsätze», *JuS*, 2001, pp. 729-735.

(12) Pour des exemples nombreux, *CF*; Jochen A. FROWEN, «Legal advice for foreign policy in Germany», *Wisconsin International Law Journal*, vol. XXIII, n° 1, p. 35.

lement à l'évolution des mentalités au sein de la société allemande, mais aussi à l'évolution des nécessités politiques d'un Etat dont les responsabilités internationales s'accroissent par le choix de ses dirigeants et les sollicitations de ses alliés. Elle a ainsi permis de rompre sur un plan juridique avec la « culture de la retenue » (*Kultur der Zurückhaltung*) (13), répondant de la sorte à la volonté d'un pays qui, face à certaines situations, percevait désormais la nécessité d'être en mesure de participer à des opérations militaires multilatérales, notamment pour stopper des violations massives des droits de l'homme et du droit humanitaire (14). Face aux conséquences de cette évolution déterminante pour l'Allemagne en matière de politique de sécurité, la Cour a ainsi permis de préciser au fur et à mesure des interventions extérieures de la Bundeswehr les limites constitutionnelles de son engagement. En effet, les missions assignées à la Bundeswehr ont profondément évolué depuis la fin de la Guerre froide.

De nouveaux enjeux de sécurité impliquent la définition de nouvelles missions. Comme le soulignait un ministre allemand de la Défense à la fin des années 1990, une nouvelle politique de sécurité appelle une « *compréhension fonctionnelle et non simplement géographique de la sécurité* » (15). Comme en témoigne, plus récemment, le Livre blanc sur la politique de sécurité de l'Allemagne et sur l'avenir de la Bundeswehr publié en 2006 (16) par le gouvernement de grande coalition : même s'il souligne l'approche nécessairement globale et multidimensionnelle des conflits contemporains à travers le concept de « *sécurité interconnectée* » (*Konzept der Vernetzte Sicherheit*) (17), en insistant notamment sur les actions civiles (sociales, économiques, écologiques et culturelles, y compris l'assistance à la reconstruction et au développement) devant accompagner la présence militaire, ce document revient néanmoins aussi sur le caractère essentiel de la prévention et de la gestion internationale des conflits et des crises dans un cadre multilatéral (18).

(13) Cette expression avait notamment été employée par le ministre de la Défense allemand, Volker Rühe, au début des années 1990, pour qualifier la position de son pays à l'égard de l'emploi de la force.

(14) Cette volonté n'a cependant pas été unanime et a soulevé des controverses, notamment de la part des partis de la gauche allemande. Cf., par exemple, Katrin FUCHS / Peter von OERTZEN / Ludger VOLLMER (dir.), *Zieht die Linke in den Krieg? Beiträge zur Debatte um Kampfeinsätze aus rot-grüner Sicht*, Spw-Verlag, 1993.

(15) Rede des Bundesministers der Verteidigung, Rudolf Scharping, an der Führungsakademie der Bundeswehr, « Grundlinien deutscher Sicherheitspolitik », 8 nov. 1999.

(16) Livre blanc, *op. cit.*, chap. 1.4. Cette nouvelle approche est également liée au concept global de « prévention civile des crises, règlement des conflits et consolidation de la paix », développé par le gouvernement fédéral.

(17) Concept repris par le chancelier Angela Merkel lors de son intervention à la 45^e Conférence de Munich sur la sécurité, 7 fév. 2009. Cf. également l'intervention du ministre de la Défense allemand, Franz Josef Jung, le 8 février 2009. Ce concept fait écho à celui d'« approche globale » (*comprehensive approach*) développé par l'OTAN.

(18) Livre blanc, *op. cit.* Il se réfère au concept global de « prévention civile des crises, règlement des conflits et consolidation de la paix », qui implique l'Etat dans son ensemble. Actuellement, plus de 7 000 militaires de la Bundeswehr sont déployés en opérations extérieures (d'après le site Internet du ministère de la Défense allemand, www.bmvg.de). Depuis le début des années 1990, l'Allemagne a envoyé plus de 200 000 soldats dans des missions de paix (cf. Hervé DE WECK, « La politique de défense allemande », *Revue militaire suisse*, juil. 2007, disponible sur le site Internet www.revuemilitairesuisse.ch/node/272). Depuis lors, la Bundeswehr s'efforce de renforcer ses capacités de projection et d'intervention.

La Cour constitutionnelle fédérale a donc été conduite à procéder à une transposition de l'évolution sociologique et politique de l'Allemagne sur un plan juridique. Cette responsabilité était d'autant plus importante dans cet Etat qui s'était construit contre l'affirmation de la puissance et contre l'emploi de la force depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale (19). Néanmoins, la normalisation de la politique de sécurité et de défense allemande au cours des années 1990 a été progressive et une partie importante de la population allemande et de la classe politique demeure encore aujourd'hui imprégnée par la représentation de l'Allemagne comme «puissance civile» (*Zivilmacht*) (20), ce qui explique encore aujourd'hui les controverses juridiques et politiques relatives aux interventions extérieures de l'armée allemande. L'ensemble de ces facteurs souligne également l'importance du rôle des juges de Karlsruhe dans la définition des critères constitutionnels encadrant les opérations extérieures de la Bundeswehr à partir de la Loi fondamentale, laquelle ne détermine finalement qu'un cadre général en la matière.

Les critères d'interventions dégagés par la Cour constitutionnelle fédérale

Dès le début des années 1990, la participation de l'Allemagne à des opérations internationales dans le cadre des Nations Unies s'est accrue (21), ce qui explique la multiplication des recours devant la Cour constitutionnelle fédérale afin qu'elle se prononce sur leur constitutionnalité. S'il était d'abord question d'opérations essentiellement humanitaires ou n'impliquant pas l'emploi de la force (Kurdistan iraquien, Somalie, Cambodge) (22), le gouvernement fédéral a progressivement engagé l'armée allemande dans des actions pouvant éventuellement la conduire à participer, même indirectement, à des actions coercitives. Des groupes parlementaires du Bundestag avaient alors saisi la Cour constitutionnelle fédérale pour contester la par-

(19) Sur ce point, cf. Martin et Sylvia GREIFFENHAGEN, «Hypothek der Vergangenheit. Belastungen der ausserpolitischen Handlungsfähigkeit», *Internationale Politik*, n° 8, août 1995, pp. 21-26; Hans-Peter SCHWARZ, *Die gezähmten Deutschen: von der Machtbesessenheit zur Machtvergessenheit*, DVA, Stuttgart, 1985.

(20) Sur cette question, cf. Hanns W. MAULL, «Deutschland als Zivilmacht», *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, pp. 73-84, et «Germany and the use of force. Still a civilian power?», *Trierer Abetspapier zur internationalen Politik*, n° 2, nov. 1999, notamment pp. 4 et suiv.

(21) Elle avait également contribué ponctuellement dans le passé, par exemple par une aide logistique dans le cadre de l'opération FUNU II après la guerre du Kippour en 1973-1974 ou dans le cadre de la FINUL en 1978. Sur ce point, cf. Rudolf SCHMIDT / Susanne WASUM-RAINER, «Nicht nur Geld und gute Worte. Der deutsche Beitrag zu den friedenserhaltenden Maßnahmen der Vereinten Nationen», *Vereinte Nationen*, 1992, pp. 88-93, cité par Christian TOMUSCHAT, *op. cit.*, p. 453.

(22) Elle a ainsi contribué au dragage de mines au terme de la guerre du Golfe (1991), au transport de la mission de surveillance du désarmement de l'Iraq, ainsi qu'à des opérations à caractère humanitaire en Somalie (ONUSOM II, 1992), au Cambodge (APRONUC, 1993) ou dans le Kurdistan iraquien (1991). La contribution allemande concernait alors principalement, selon les cas, la logistique, le transport, le déminage, l'aide médicale ou humanitaire dans le cadre des Nations Unies. L'Allemagne a également contribué à l'acheminement aérien d'aide humanitaire en Bosnie pendant la crise yougoslave. Elle a aussi participé de façon assez modeste à des opérations d'observation maritime et aérienne (Adriatique) coordonnées par l'OTAN et l'UEO dans le cadre de l'embargo qui avait été décidé par les Nations Unies à l'égard de la Yougoslavie (Conseil de sécurité, résolutions du Conseil de sécurité 713(1991), 25 sept. 1991, et 757(1992), 30 mai 1992). Cf. H. BOLDT, «Einsatz der Bundeswehr im Ausland?», *Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP)*, 1992, pp. 218-219).

ticipation de la Bundeswehr à l'UNOSOM II en Somalie (1992) et aux opérations de surveillance allemandes engagées en 1992 et 1993 dans le cadre des Nations Unies à l'égard du conflit en ex-Yougoslavie (23).

En ce qui concerne plus particulièrement la participation des avions radar Awacs à la mise en œuvre de la zone d'exclusion aérienne décidée par le Conseil de sécurité au-dessus de la Bosnie-Herzégovine à partir de 1992 (24), les juges de Karlsruhe furent saisi pour annulation par voie de référé par les groupes sociaux-démocrates (SPD) et libéraux (FDP) du Bundestag. La Cour n'avait alors pas estimé devoir annuler la décision du gouvernement fédéral, alors même que les appareils de la Bundesluftwaffe impliqués dans le dispositif de surveillance pouvaient potentiellement les conduire à être impliqués dans des actions nécessitant l'emploi de la force – la détection radar d'un aéronef violant la zone d'exclusion aurait éventuellement pu conduire à sa destruction (25). N'abordant pas l'affaire au fond dans ce type de procédure, la Cour justifia le rejet par le préjudice politique qu'aurait engendré un retrait pour la RFA : en effet, la remise en cause de la contribution aux opérations de surveillance aurait nécessairement influé de façon défavorable sur la position de l'Allemagne à l'égard de ses alliés de l'OTAN – les personnels allemands dans les équipages des Awacs tenaient une place significative.

Les juges de Karlsruhe n'accédèrent pas non plus à la demande d'interdiction de la participation des soldats allemands à l'intervention humanitaire en Somalie qui leur avait également été adressée par voie de référé par le groupe parlementaire social-démocrate (26). Même s'il était question du déploiement de soldats allemands sur le sol africain il convient cependant de souligner que la mission de la Bundeswehr en Somalie était relativement restreinte et que l'Etat allemand avait obtenu des garanties pour éviter toute confrontation armée à ses soldats, lesquels étaient d'ailleurs stationnés dans une zone relativement sûre.

(23) Cela concernait tant les opérations de surveillance en Adriatique à l'égard de l'embargo yougoslave en 1992 que celle destiné à surveiller l'espace aérien de la Bosnie-Herzégovine à partir du mois d'avril 1993. Sur l'Allemagne et le conflit en ex-Yougoslavie, cf. Hanns W. MAULL, «Germany and the Yugoslav crisis», *Survival*, vol. XXXVII, n° 4, hiv. 1995-1996, pp. 99-130; Eric A. WITTE, «Die Rolle der Vereinigten Staaten im Jugoslawien-Konflikt und der außenpolitische Handlungsspielraum der Bundesrepublik Deutschland (1990-1996)», *Mitteilungen des Osteuropa-Instituts München*, n° 32, mars 2000.

(24) Conseil de sécurité, résolutions du Conseil de sécurité 781(1992) et 786(1992).

(25) Participation à la surveillance (maritime et aérienne) de l'Adriatique à partir du mois de juillet 1992 dans le cadre de l'embargo décidé par les Nations Unies (cf. *supra*). A partir du mois d'avril 1993, participation avec des avions radar Awacs aux forces de l'OTAN et de l'UEO pour la surveillance de la zone d'exclusion aérienne décrétée par l'ONU au-dessus de la Bosnie-Herzégovine (cf. *supra* et *Bundesverfassungsgericht*, BVerfGE, 88, 173, 8 avr. 1993 (Awacs). Le référé formé par les groupes social-démocrate et libéral du Bundestag pour que la Cour prononce l'interdiction de l'opération décidée par le gouvernement fédéral a été rejeté.

(26) *Bundesverfassungsgericht*, BVerfGE, 89, 38, 23 juin 1993 (Somalie). Le groupe parlementaire social-démocrate avait saisi la Cour par voie de référé pour demander l'interdiction de l'intervention de la Bundeswehr en Somalie.

En revanche, le jugement au fond sur la participation de l'armée allemande aux opérations en ex-Yougoslavie (1992 et 1993) et en Somalie a permis à la Cour constitutionnelle fédérale de rendre un arrêt décisif en 1994 sur le déploiement de l'armée allemande hors du territoire national. Cet arrêt, du 12 juillet 1994 (27), dégageait des critères permettant de préciser les conditions en vertu desquelles l'engagement de la Bundeswehr dans des opérations extérieures pouvait être conforme à la Loi fondamentale. Le premier exige que l'intervention ait lieu dans le cadre d'une organisation de sécurité mutuelle collective destinée à assurer la paix et la sécurité internationales : la Cour estima que l'Allemagne, en tant que membre de telles organisations, devait également pouvoir contribuer aux missions qu'elles impliquent au même titre que les autres Etats membres et pas seulement être l'objet de leur protection ; par une interprétation relativement extensive de ce type de mission auquel l'article 24§2 de la Loi fondamentale fait référence, cela conduisait à reconnaître que les interventions pouvaient avoir lieu dans le cadre de l'ONU, mais également de l'OTAN ou de l'UEO (28) – ce critère implique donc que l'Allemagne est contrainte constitutionnellement à agir dans un cadre multilatéral. Le deuxième critère concerne la nécessaire existence d'une loi d'approbation votée par le Parlement (article 59§2 de la Loi fondamentale) (29) à l'égard du traité par lequel le gouvernement a décidé que l'Allemagne devait intégrer un tel système de sécurité mutuelle collective. Le troisième et dernier critère retenu par la Cour constitutionnelle fédérale concerne la nécessaire approbation par le Bundestag des opérations extérieures de la Bundeswehr décidées par le gouvernement (30). La Cour invitait en outre le Bundestag à voter une loi relative à l'exercice de ses compétences en la matière, ce qui sera fait plus de dix ans plus tard (*cf. infra*). Elle conférait ainsi un véritable statut juridique aux opérations extérieures de la Bundeswehr.

(27) *Bundesverfassungsgericht*, BverfGE, 90, 286, 12 juil. 1994. *Cf.* Till-Bastian FEHRINGER, «Auslandseinsätze der Bundeswehr – Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 12. Juli 1994», *Grin*, 2005, 19 p.; Christian TOMUSCHAT, «Le juridisme fait place à la politique : l'arrêt de la Cour constitutionnelle allemande du 12 juillet 1994 sur l'envoi à l'étranger de forces armées allemandes», *AFDI*, vol. XC, 1994, pp. 371-378; Gerd ROELLECKE, «Bewaffnete Auslandseinsätze – Krieg, Außenpolitik oder Innenpolitik? Ein verfassungsänderndes Urteil des Bundesverfassungsgerichts», *Der Staat*, n° 34, 1995, pp. 415 et suiv. En ce qui concerne l'évolution engagée par l'arrêt de la Cour de 1994 et les interventions ultérieures de la Bundeswehr, *cf.* Michael WILD, «Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen für Auslandseinsätze der Bundeswehr nach dem Kosovo-Krieg», *Die öffentliche Verwaltung (DÖV)*, 2000, pp. 622 et suiv.

(28) En ce qui concerne le cadre multilatéral des interventions de la Bundeswehr par rapport à la Loi fondamentale, *cf.* Marcel GREUBER, «Der Einsatz der Bundeswehr im Ausland : Die verfassungsrechtlichen Grenzen der Bündnispflicht», *Grin*, 2003, pp. 2-17; Jesse NIES, «Sind Auslandseinsätze der Bundeswehr mit dem Grundgesetz vereinbar?», *Grin*, 2003, pp. 7-16; Norbert RIEDEL, «Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Bundeswehreininsatz im Rahmen von NATO, WEU-bzw. UN-Militäraktionen», *Die Öffentliche Verwaltung*, 1995, pp. 135 et suiv.

(29) Art. 59§2 de la Loi fondamentale relatif à la représentation internationale de la Fédération : «les traités réglant les relations politiques de la Fédération ou relatifs à des matières qui relèvent de la compétence législative fédérale, requièrent l'approbation ou le concours des organes respectivement compétents en matière de législation fédérale, sous la forme d'une loi fédérale. Les dispositions régissant l'administration fédérale s'appliquent par analogie aux accords administratifs».

(30) «Für den militärischen Einsatz von Streitkräften ist dem Grundgesetz das Prinzip eines konstitutiven Parlamentsvorbehalts zu entnehmen», BverfGE, 90, 286, *op. cit.*, §325.

Il convient cependant de souligner que cette décision ne conditionne pas systématiquement la légalité de ces opérations à l'existence d'un mandat des Nations Unies. Cette interprétation a notamment été confirmée dans l'arrêt rendu par la Cour en 2001 relativement au nouveau concept stratégique de l'OTAN (*NATO Strategische Konzept*) des 23 et 24 avril 1999 (31). Ainsi, même si elle ne s'est pas prononcée à cette occasion sur la légalité de l'intervention de l'Alliance au Kosovo de 1999, elle précisa néanmoins que le Conseil de l'Atlantique-Nord s'était amplement fondé sur les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies pour justifier les bombardements (32). Elle semble donc ne pas considérer que l'absence de mandat explicite des Nations Unies puisse constituer un obstacle diriment à la participation de la Bundeswehr à une opération extérieure dans le cadre de l'OTAN. Plus globalement, lorsque la Cour évalua la conformité du nouveau concept stratégique de l'Alliance à la Loi fondamentale – plus particulièrement à l'article 24§2 –, elle parut accepter une conception relativement large de ce dernier en insistant sur la nécessité d'une finalité pacifique et sur le respect du droit international (33).

Il convient encore de signaler que cet arrêt de 2001 consacrait objectivement la possibilité pour la Bundeswehr de se joindre à des opérations « hors zone OTAN » – position qu'elle réitérera d'ailleurs ultérieurement (34). En effet, le nouveau concept stratégique évoquait l'élargissement du champ géographique des missions de l'Alliance au-delà des territoires des Etats membres. De plus, son paragraphe 24 élargissait également le champ matériel des compétences de l'Alliance au-delà de la seule défense des Etats membres, leurs intérêts de sécurité pouvant être affectés par d'autres menaces, comme le terrorisme, le sabotage, la criminalité organisée ou l'entrave de leur approvisionnement en ressources vitales. La combinaison de l'extension des missions de l'Alliance – sans approbation du

(31) *Bundesverfassungsgericht*, BVerfG, 2 BvE 6, 99, 22 nov. 2001. La Cour avait été saisie par le groupe de gauche radicale du Bundestag. Pour l'analyse de l'arrêt, cf. Andreas L. PAULUS, « Quo vadis democratic control? The Afghanistan decision of the Bundestag and the decision of the Federal Constitutional Court in the NATO strategic concept case », *German Law Journal*, 1^{er} janv. 2002; Eckart KLEIN / Stefanie SCHMAHL, « Die neue NATO-Strategie und ihre völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Implikationen », *Recht und Politik (RuP)*, n° 35, 1999, pp. 198 et 205.

(32) BVerfG, 2 BvE 6, 99, *ibid.*, §157.

(33) *Ibid.*, §164. Le nouveau concept stratégique rappelait la subordination de l'Alliance au droit international et la reconnaissance de la responsabilité principale du Conseil de sécurité pour les questions relatives à la paix et à la sécurité internationales.

(34) *Bundesverfassungsgericht*, 2 BvE 2/07, 3 juil. 2007. Arrêt relatif à la contestation par le groupe PDS/Die Linke au Bundestag de la constitutionnalité de la décision du gouvernement allemand d'envoyer des avions militaires de reconnaissance *Tornados* en Afghanistan (cf. infra). Les requérants arguaient notamment de la violation de l'article 59 §2 de la Loi fondamentale, qui réserve au Bundestag le droit de participer à la conclusion de traités internationaux. En effet, l'action de l'OTAN dans le cadre de l'ISAF aurait démontré que sa mission dépassait le cadre géographique de l'Alliance tel qu'il a été accepté par l'Allemagne dans la loi d'approbation du Traité de l'Atlantique-Nord de 1955. L'intervention aurait donc ainsi dépassé les limites de la sécurité de l'espace euro-atlantique. Les juges de Karlsruhe rejetèrent ce moyen en arguant que l'action de la FIAS en Afghanistan bénéficie à la sécurité de l'espace euro-Atlantique – cette dernière ne se limite pas aux seuls territoires des Etats parties au Traité de Washington –; selon elle, l'intervention internationale en Afghanistan prémunit les membres de l'Alliance contre de futures agressions.

Bundestag – (35) avec la reconnaissance de ce qu'un mandat du Conseil de sécurité n'est pas nécessaire à la participation de la Bundeswehr à une opération éventuellement « hors zone OTAN » équivalait à la reconnaissance implicite d'une extension très importante des capacités d'intervention extérieure de l'armée allemande.

Problématiques constitutionnelles à l'égard des modalités d'engagement en Afghanistan

L'engagement des forces allemandes en Afghanistan s'est déployé dans deux cadres distincts. Elles participent en premier lieu à la FIAS, qui repose sur un mandat des Nations Unies mis en œuvre par une coalition internationale, coordonnée depuis le mois d'août 2003 par l'OTAN (36). En second lieu, elles ont participé jusqu'à la fin du mois de juin 2010 à l'opération Liberté immuable (*Enduring freedom*) dirigée par les États-Unis pour rechercher les terroristes en Afghanistan et dans d'autres zones géographiques (contrôle maritime au large de l'Afrique par exemple); or, cette opération à laquelle ont participé différentes nations ne bénéficiait pas d'un mandat des Nations Unies (37). C'est précisément cette forme de contribution militaire aux opérations en Afghanistan qui pourrait le mieux illustrer une certaine ambiguïté liée à l'élargissement progressif des capacités d'intervention extérieure de l'armée allemande. Même si l'Allemagne pouvait fonder juridiquement sa participation à l'opération Liberté immuable en Afghanistan (38) sur le droit de légitime défense collective inscrit dans l'article 51 de la Charte des Nations Unies et reconnu par le Conseil de sécurité peu après les attentats du 11 septembre 2001 (39), il n'en convient pas moins de s'interroger sur la validité d'un tel fondement dans les dernières

(35) La Cour estima notamment que le nouveau concept stratégique de l'OTAN ne nécessitait pas l'approbation du Bundestag puisqu'il ne constituait pas, sur le plan juridique, un amendement formel au Traité de Washington. Sur ce point, cf. August PRADETTO, «Die NATO, humanitäre Intervention und Völkerrecht», in LUTZ (dir.), *Der Kosovo-Konflikt*, 2000, pp. 135 et suiv. En ce qui concerne plus généralement la légalité de l'intervention au Kosovo, cf. Bruno SIMMA, *op. cit.*

(36) Cf. notamment la résolution du Conseil de sécurité 1 386(2001), 20 déc. 2001. Antérieurement, la Conférence de Bonn-Petersberg du 5 décembre 2001 avait fixé le cadre de l'intervention internationale en accord avec les délégués afghans devant participer à la reconstruction politique de leur pays. Cf. aussi l'allocation du Secrétaire général de l'OTAN, 12 sept. 2001 et 2 oct. 2001. Le mandat de la FIAS est annuellement reconduit par le Conseil de sécurité : cf. la résolution du Conseil de sécurité 1890(2009), 9 oct. 2009, adoptée en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies : le Conseil de sécurité, qui considère que « la situation en Afghanistan continue de menacer la paix et la sécurité internationales », autorise en outre les États membres participant à la FIAS « à prendre toutes les mesures nécessaires à l'exécution de son mandat ».

(37) Concernant certains aspects juridiques de la participation de l'Allemagne à cette opération, cf. Dietmar SCHMIDT, «Verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung mit dem Blick auf den Einsatz von Streitkräften», *Grin*, 2002, pp. 17-20.

(38) Quelque cent membres des forces spéciales, les Kommando Spezialkräfte (KSK), sont stationnés en Afghanistan; ils ont notamment été dans le cadre de l'opération Liberté immuable. L'Allemagne a également déployé des navires de surveillance et de lutte contre la piraterie au large de la Corne de l'Afrique et en Méditerranée (opération *Active Endeavour* dirigée par l'OTAN) dans une composante d'interception maritime de cette opération.

(39) Art. 51 de la Charte des Nations Unies et résolutions du Conseil de sécurité 1 368(2001), 12 sept. 2001, et 1 373(2001), 28 sept. 2001.

années. Autrement dit, cette forme de contribution, qui pouvait initialement apparaître conforme au droit international, pouvait-elle encore être conforme à la Loi fondamentale et aux critères d'intervention dégagés par la Cour constitutionnelle fédérale ?

En effet, est-il possible de considérer, plus de huit ans après le début de l'intervention en Afghanistan, que cette opération peut encore se fonder sur l'exercice du droit de légitime défense ? (40) Cette question est d'autant plus délicate que, conformément à l'article 51 de la Charte, le Conseil de sécurité a depuis lors «pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales» (41), ce qui aurait dû mettre un terme à l'exercice du droit de légitime défense, cela, même si les résolutions 1 368 et 1 373 du Conseil de sécurité ont reconnu en 2001 «le droit inhérent à la légitime défense individuelle ou collective conformément à la Charte». Si ce débat juridique dépasse le cadre de la présente étude, il semble néanmoins important de souligner ses répercussions potentielles sur la conformité constitutionnelle de la participation de la Bundeswehr à l'opération Liberté immuable en Afghanistan jusqu'en 2010 (42). Si cette dernière ne pouvait plus alors être fondée sur le droit de légitime défense, elle équivalait à une opération unilatérale qui ne bénéficiait que de l'assentiment implicite de l'État hôte. Ainsi, la participation allemande à cette opération peut constituer un motif de controverse juridique en considération de sa constitutionnalité, d'autant qu'elle s'effectuait dans le cadre d'une force multinationale *ad hoc* qui ne dépendait pas pleinement d'une organisation «de sécurité mutuelle collective», cela, même si son commandement a ensuite été coordonné avec celui de la FIAS et qu'une partie des forces qui la composaient a été placée sous l'autorité de cette dernière depuis 2006. Il convient encore d'ajouter que les soldats engagés sur le terrain afghan dans l'opération Liberté immuable ont été impliqués dans des opérations de combat. Même si les forces spéciales allemandes stationnées en Afghanistan dans le cadre de cette opération n'ont pas eu véritablement à être engagées comme telles (43) – notamment

(40) Tel était le fondement juridique présenté sur le site Internet du ministère allemand des Affaires étrangères au mois de juin 2010.

(41) L'article 51 de la Charte précise en effet que les États peuvent exercer leur «droit naturel de légitime défense» «jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales».

(42) Christian FISCHER / Andreas FISCHER-LESCANO, «Enduring Freedom für Entsendungsbeschlüsse? Völker- und verfassungsrechtliche Problemfelder deutscher Beteiligung an Maßnahmen gegen den internationalen Terrorismus», *KritV*, 2002, pp. 113 et suiv. Concernant la perception globale de la légalité de l'emploi de la force pour lutter contre le terrorisme, cf. Dieter FLECK / Wolfgang S. HEINZ (dir.), *Rechtsfragen der Terrorismusbekämpfung durch Streitkräfte*, 2004, 267 p.; Josef ISENSEE (dir.), «Der Terror, der Staat und das Recht», *Die Öffentliche Verwaltung*, vol. XIII, 2005, pp. 573-574.

(43) Lors d'une conférence de presse en 2007, le ministre allemand de la Défense de l'époque, Franz-Josef Jung, exprimait son soutien sans réserve à l'opération Liberté immuable à laquelle l'Allemagne contribue avec ses Forces spéciales (Kommando Spezialkräfte) : cf. Thomas BAUER, «La stratégie de sécurité et de défense allemande», *Annuaire français de relations internationales*, vol. IX, 2008, p. 559. Toutefois, les troupes terrestres allemandes engagées dans l'opération Liberté immuable ne sont que peu appelées à participer aux déploiements sur le terrain. Ainsi, l'ancien ministre des Affaires étrangères Frank-Walter Steinmeier soulignait en 2008 qu'au cours des trois précédentes années, les forces spéciales n'avaient pas été

en raison du mandat restrictif du Bundestag –, il n'en demeure pas moins que leur intégration dans un dispositif semble difficilement conciliable avec les critères formulés par la Cour constitutionnelle fédérale à l'égard des conditions d'engagement des soldats allemands dans des opérations extérieures (44).

Cette ambiguïté liée à la conformité constitutionnelle de l'engagement de forces allemandes dans l'opération Liberté immuable en Afghanistan a incidemment été abordée par les juges de Karlsruhe dans un arrêt du mois de juillet 2007 (45). Saisi par le groupe de gauche radicale au Bundestag (46), la Cour avait eu à se prononcer sur la conformité à la Constitution – notamment son article 24 §2 – de la décision relative au déploiement d'avions de reconnaissance militaires *Tornados Recce* en Afghanistan (47). Les requérants avaient alors défendu que la communication éventuelle des informations collectées par les avions allemands dans le cadre de la collaboration existant entre les structures de la FIAS et celles de l'opération Liberté immuable aurait été en contradiction avec les restrictions constitutionnelles en matière d'emploi de la force; en effet, certaines actions conduites dans le cadre de cette opération violeraient le droit international en se fondant notamment sur la doctrine de la guerre préventive américaine, laquelle est elle-même contraire au droit international – par voie de conséquence, il en serait de même de certaines opérations de la FIAS. L'arrêt de la Cour souligna que la distinction qui existait sur les plans juridique et structurel entre la FIAS et l'opération Liberté immuable ne saurait être remise en cause par la coopération qui s'est développée entre les deux structures. Elle ajouta également que la communication des informations recueillies pas les avions allemands participant à l'opération n'était prévue que lorsque cela servait la sécurité ou les finalités de l'action de la FIAS. En outre, elle précisa que les *Tornados* allemands n'avaient pas pour objectif d'employer leurs armes (fonction de

sollicitées une seule fois : cf. l'entretien accordé à *Der Spiegel*, le 10 juin 2006, «German foreign minister wants to end 'Enduring freedom' participation», disponible sur le site Internet Spiegel online international. Il plaidait ainsi pour un retrait de cette opération. Le ministre des Affaires étrangères Guido Westervelle avait alors envisagé cette perspective en 2010.

(44) Cf. *supra*.

(45) *Bundesverfassungsgericht*, 2 BvE 2/07, 3 juil. 2007. Cf. Ulrich FASTENRATH, «Anmerkung zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3.7.2007 – 2 be 2/07 (Tornado-Einsatz in Afghanistan)», *Juristenzeitung*, 63. Jahrgang, vol. II, 2008, pp. 94-96; Berthold MEYER, «Von der Entgrenzung nationaler deutscher Interessen», *Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung*, report n° 10/2007, pp. 23-27. Pour une approche critique, cf. Michael RAHE, «Die Tornado-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts – zwischen Friedenswahrung und Angriffskrieg», *Kritische Justiz*, 2007, pp. 404-409.

(46) Comme pour l'arrêt de 1994, la Cour avait été saisie au moyen de l'*Organklage*, action devant la Cour constitutionnelle fédérale intentée par une personne morale de droit public à l'encontre d'une autre personne morale de droit public. Sur la question, cf. par exemple Markus BALDUS, *Das Bundesverfassungsgericht : im Spannungsfeld zwischen der Judizialisierung der Politik und der Politisierung der Verfassungsjustiz*, Seminararbeit, Grin Verlag, 2003, p. 7.

(47) Proposition du gouvernement BT-Drs.16/4298, 8 fév. 2007; décision du Bundestag, 9 mars 2007. Depuis le 12 octobre 2007 (date du renouvellement par le Bundestag du mandat de la Bundeswehr en Afghanistan), le mandat particulier relatif à l'envoi des *Tornados* a ensuite été intégré au mandat général relatif à la présence des forces allemandes en Afghanistan prorogé annuellement par le Bundestag.

Luftnahunterstützung/close air support) (48), lesquelles ne pouvaient alors être utilisées qu'en cas de légitime défense. Au vu de ces éléments et de la conclusion qu'elle tire quant à la finalité pacifique de leur mission (maintien de la paix) conforme à la fois au Traité de Washington et de la Charte des Nations Unies, la Cour a jugé que la décision d'envoyer des *Tornados* en Afghanistan n'était pas contraire à la Loi fondamentale.

Il convient cependant de relativiser certains arguments de la Cour relatifs à l'engagement des appareils allemands dans des opérations de reconnaissance. En effet, il semble que leur participation à des missions de surveillance et de reconnaissance (par imagerie) aériennes dans le cadre de la FIAS modifie sensiblement la nature de l'engagement des forces allemandes en Afghanistan. En effet, même si ces dernières ne sont pas équipés de systèmes d'armes destinés à des opérations militaires directes – ils disposeront principalement de canons pour assurer leur auto-défense –, on ne peut néanmoins ignorer l'importance de leur appui dans les interventions conduites par les autres forces de la coalition (identification de cibles pouvant être attaquées) (49). On ne peut ignorer que l'observation constitue aujourd'hui une part très significative de l'action militaire. On peut donc naturellement s'interroger sur la compatibilité de l'envoi de certains matériels militaires avec le droit constitutionnel allemand, dans la mesure où ces derniers peuvent participer aux missions de combat engagées par d'autres membres de la coalition dans le sud et l'est de l'Afghanistan.

Cet éclairage sur certaines ambiguïtés juridiques liées à l'intervention allemande en Afghanistan reflète finalement celles des discours politiques sur la question. Même s'ils souhaitent un retrait progressif, les responsables politiques des deux principaux partis de gouvernement (CDU et SPD) estiment nécessaire une participation militaire en Afghanistan (50), alors même que la population y est majoritairement défavorable (51). D'un point de vue plus général, les principaux responsables politiques évitent de faire état des opérations de combats dans lesquelles est engagée la Bundeswehr et de la détérioration de la situation sécuritaire; ils apparaissent donc très décalés au regard

(48) Anglicisme retenu par le mandat du Bundestag de 2008 : cf. Deutscher Bundestag, Antrag der Bundesregierung, Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz der Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan, Drucksache 16/10473, 7 oct. 2008.

(49) Il est également possible aux forces allemandes, accompagnées dans leur mission par des bombardiers, de désigner directement des cibles par radio afin que l'attaque intervienne immédiatement (procédure dite « *Recce Attack Interface* »).

(50) Die Linke, le parti radical de gauche allemand, réclamait ainsi le retrait immédiat de la Bundeswehr d'Afghanistan – il réclamait aussi le retrait de l'Allemagne de l'OTAN. Quant aux responsables des autres partis, ils se prononcent plutôt en faveur d'un retrait progressif et/ou de la fixation d'une date de départ. Cf. par exemple les propos tenus par l'ancien ministre de la Défense chrétien-démocrate Wolfgang Rühle, dans un entretien publié par le *Spiegel* le 17 août 2009 : « *cette mission est un désastre pour l'OTAN, pour l'Allemagne et pour les soldats qui meurent dans l'Hindou Kouch [...] D'ici les deux prochaines années, nous devrions nous engager de toutes nos forces pour ensuite commencer à nous retirer* » (notre traduction), disponible sur le site Internet *Spiegel online international*. Sur les réticences exprimées au sein des partis politiques, cf. Patrick KELLER, *op. cit.*, p. 278.

(51) 61% des Allemands sont favorables à un retrait des troupes, selon un sondage *Forsa* paru début juillet 2009. En 2002, ils étaient deux fois moins nombreux à penser ainsi.

des rapports américains sur la situation en Afghanistan (52). Ainsi, l'action de la Bundeswehr a souvent été présentée comme une « opération de stabilisation » et les soldats allemands tués comme des « victimes d'accidents » (53). Ce décalage explique l'absence d'un véritable débat national sur la question (54). Même si le mot « guerre » a récemment été prononcé par les plus hautes autorités de l'Etat, cette situation limite les perspectives de clarifications des ambiguïtés relevées concernant le cadre juridique exact des interventions militaires extérieures d'un pays qui se trouve impliqué dans des opérations coercitives et qui souhaite pourtant s'affirmer comme un allié à part entière dans le cadre des interventions internationales conduites par les Nations Unies, l'Alliance, l'UE ou une coalition internationale.

Il convient donc de souligner que le cadre juridique des opérations extérieures de la Bundeswehr dégagé par la Cour constitutionnelle fédérale recèle certaines ambiguïtés lorsqu'il est question de participation à de véritables opérations coercitives de contre-insurrection. Si les juges de Karlsruhe ont pour mission de faire respecter la Loi fondamentale, ils ne peuvent ignorer la position majoritaire de l'opinion publique, même face à une volonté politique des dirigeants. Cette situation est aussi le produit du lien étroit qui unit l'armée allemande et le Bundestag, le mandat de la première étant approuvé par les députés.

LES CONTRAINTES LIÉES AU STATUT D'« ARMÉE PARLEMENTAIRE » CONFÉRÉ PAR LA COUR CONSTITUTIONNELLE FÉDÉRALE

La loi sur la participation du Parlement relative au déploiement des forces armées à l'étranger du 24 mars 2005 (*Parlamentsbeteiligungsgesetz*) (55) a repris en les complétant les règles qui avaient été dégagées en la

(52) Sur ce point, cf. Eric CHAUVISTRÉ, *Wir Gutkrieger Warum die Bundeswehr im Ausland scheitern wird*, Campus Verlag, 2009, pp. 25-54. On peut également prendre pour exemple de cette situation une déclaration du ministre de la Défense allemand, Franz Josef Jung, qui avait justifié le déploiement d'avions *Awacs* en Afghanistan lors des discussions ayant précédé le vote du Bundestag le jeudi 26 février 2009, par l'augmentation du trafic aérien au-dessus de ce pays, alors qu'il est fort probable que leur équipement capable de transmettre des images numériques en temps réel soit également utilisé pour venir en soutien aux opérations des troupes au sol. Sur ce point, cf. Deutscher Bundestag, *Antrag der Beteiligung deutscher Streitkräfte an dem Einsatz von NATO-AWACS im Rahmen der Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan*, Drucksache 16/13377, 17 juin 2009. Il convient de signaler que les *Awacs* allemands n'ont cependant pas pu être déployés, en raison d'un différend entre l'Allemagne, d'une part, et l'Azerbaïdjan et le Turkménistan, d'autre part, concernant le survol de ces Etats en provenance de bases de l'OTAN localisées en Turquie. Le Chancelier allemand décida ainsi au mois de novembre 2009 de ne pas demander au Bundestag de renouveler le mandat relatif à cette opération. Cf. le site Internet *Spiegel Online international*, « A NATO exit would be devastating for Afghanistan », 7 mars 2009.

(53) Cette rhétorique fut notamment employée par Franz Joseph Jung, ministre de la Défense du gouvernement de la grande coalition qui gouverna l'Allemagne jusqu'au mois de septembre 2009.

(54) La question ne constitua qu'un élément marginal de la campagne des élections législatives du 27 septembre 2009, en dépit du bombardement ordonné le 4 septembre 2009 par le colonel dirigeant les forces allemandes en Afghanistan après le vol de camions citernes dérobés à la Bundeswehr et qui avait fait de nombreuses victimes civiles (cf. *Financial Times Deutschland*, 18 sept. 2009).

(55) Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland, *Parlamentsbeteiligungsgesetz*, 18 mars 2005, *ParlBG*, BGBI (équivalent du *JO*

matière par la Cour constitutionnelle allemande près de dix ans auparavant; il est donc nécessaire de revenir plus en détail sur ce précédent, pour être en mesure d'évaluer les évolutions intervenues au cours de la dernière décennie.

En effet, ainsi que cela a été rappelé dans la première partie de cette étude, l'intervention des juges de Karlsruhe sur la question de la participation de l'armée allemande à des opérations extérieures les avait déjà conduits à considérer, dans leur arrêt fondateur du 12 juillet 1994 (56), que le Bundestag constituait l'organe compétent pour autoriser une intervention hors du territoire de la «zone OTAN» dans le respect des critères précédemment analysés. Ce «*droit d'approbations parlementaire préalable*» précisé par la Cour constitutionnelle fédérale à partir de la Loi fondamentale confère donc une influence décisive au Bundestag, tant en ce qui concerne les modalités d'engagement des forces allemandes qu'en ce qui concerne leur capacité à s'intégrer dans les dispositifs internationaux. C'est la raison pour laquelle la Bundeswehr est qualifiée d'«armée parlementaire» (*Parlamentsheer-Parlamentsarmee*) (57). Le gouvernement allemand est ainsi tributaire de la décision des membres de la Chambre basse lorsqu'il exprime la volonté d'une intervention des forces allemandes. Même si le gouvernement est le plus souvent soutenu par une majorité parlementaire, nous observerons cependant que l'obstacle n'est pas toujours aisé à franchir pour l'exécutif, dans un pays où les gouvernements sont pour la plupart le produit de coalitions dont les représentants au Bundestag peuvent être conduits à se diviser sur ce type de question. En outre, il conviendra d'évaluer dans quelle mesure leur position peut également influencer sur la nature de l'engagement extérieur des forces allemandes.

Le Bundestag peut donc autoriser une intervention extérieure de la Bundeswehr, mais ne dispose pas du droit d'initiative en la matière. Cette position, dégagée par la Cour constitutionnelle fédérale dans son arrêt de 1994, divergeait sensiblement cependant de celle qu'elle avait antérieurement adoptée. A travers elle, la Cour revenait sur la délimitation qu'elle avait jusqu'alors appliquée concernant les compétences du Bundestag en matière de politique étrangère (58). Alors qu'elle limitait le droit d'approbation du

français), 2005, pp. 775 et suiv., disponible sur le site Internet www.gesetze-im-internet.de/parlbg/BJNR077500005.html.

(56) Op. cit.

(57) BverfGE, 90, 286 (382), 1994, *op. cit.* : «während die auswärtige Gewalt von der Verfassung weitgehend dem Kompetenzbereich der Exekutive zugeordnet wird (oben III.), sehen die grundgesetzlichen Regelungen über die Wehrverfassung für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte grundsätzlich eine Beteiligung des Parlaments vor. Die auf die Streitkräfte bezogenen Regelungen des Grundgesetzes sind – in den verschiedenen Stufen ihrer Ausformung – stets darauf angelegt, die Bundeswehr nicht als Machtpotential allein der Exekutive zu überlassen, sondern als «Parlamentsheer» in die demokratisch rechtsstaatliche Verfassungsordnung einzufügen, d.h. dem Parlament einen rechtserheblichen Einfluß auf Aufbau und Verwendung der Streitkräfte zu sichern».

(58) Cette position antérieure correspondait à la période où les forces allemandes n'étaient pas engagées activement dans des opérations militaires extérieures.

Parlement au domaine des traités (59), elle consacrait en l'espèce son extension aux décisions d'engagement extérieur de la Bundeswehr par le gouvernement fédéral (60). Dans ce domaine, elle considéra que le pouvoir de décision du gouvernement devait donc être soumis à un contrôle parlementaire plus étroit par l'intermédiaire d'une autorisation expresse votée à la majorité simple selon les termes de l'article 42§2 de la Loi fondamentale (débat, votes) (61), mais sans possibilité d'amendement de la proposition gouvernementale.

Le cadre législatif régissant le droit d'approbation préalable du Bundestag

La loi sur la participation du Parlement relative au déploiement des forces armées à l'étranger de 2005 apparaît en fait comme le produit de la pratique liée au contrôle parlementaire qui s'est progressivement construite à la suite de l'arrêt de 1994 (62). Sa précision met l'accent sur le rôle central du Bundestag lorsqu'il est question d'emploi des forces armées allemandes en territoire étranger. Considérée dans son ensemble, elle permet de résumer, tout en la précisant, la nature de cette exigence d'approbation des députés allemands (*Parlamentsvorbehalt*). Elle rappelle donc le principe selon lequel le gouvernement ne peut engager seul la Bundeswehr dans des opérations extérieures (63), en précisant que la demande adressée au Bundestag doit expliquer de façon détaillée le fondement juridique de l'intervention, sa localisation, sa durée, son coût, les modalités de son financement, de même que les effectifs et les moyens devant être engagés. Sa précision doit en effet permettre aux députés d'avoir une vision la plus complète possible de la situation, afin d'être en mesure de donner un consentement éclairé. Cependant, le Bundestag ne peut modifier le contenu de la proposition d'intervention soumise à approbation préalable, comme il ne peut non plus

(59) Elle avait en effet considéré dans un précédent arrêt que la Loi fondamentale (art. 59 §2) limitait globalement le droit d'approbation du Parlement en la matière au domaine des traités (BVerfGE 68, 1 (85-89-108-109), 17 juil. 1984). En ce qui concerne l'intervention en Somalie, cf. Wolfgang MARZ, «Bundeswehr in Somalia», *Duncker & Humblot*, 1993; pour les développements ultérieurs de l'arrêt de la Cour, cf. Marko ROSSMANN, «Einsätze der deutschen Bundeswehr im Ausland», *Grin*, 2002, 16 p.; Hans GERD PIEPER / Franz MIEDECK, «Die Zulässigkeit einer Entsendung deutscher Streitkräfte in Gebiete außerhalb Deutschlands aus verfassungsrechtlicher Sicht», *Juristische Arbeitsblätter*, 1992, pp. 244 et suiv.

(60) La Cour constitutionnelle fédérale s'était alors fondée sur la «*théorie de l'essentiel*», qui établit qu'en dehors du domaine de la loi toute décision «essentielle» relève de la compétence du pouvoir législatif: cf. Christian TOMUSCHAT, «Les opérations des troupes allemandes...», *op. cit.*, pp. 465-466.

(61) BVerfGE 90, 236 (346), 1994, *op. cit.*, art. 42 §2 de la Loi fondamentale allemande: «La majorité des suffrages exprimés est requise pour les décisions du Bundestag, sauf disposition contraire de la présente Loi fondamentale».

(62) Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland, *Parlamentarische Beteiligungsgesetz*, *op. cit.* Sur ce thème, cf. Dieter WIEFELSPUTZ, «Das Parlamentarische Beteiligungsgesetz vom 18.3.2005», *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 2005, pp. 496-500.

(63) La loi ne concerne pas les situations déjà prévues dans la Loi fondamentale. Parmi les derniers engagements de la Bundeswehr à l'étranger, le Bundestag a notamment autorisé par un vote du 20 septembre 2006 la participation de la marine allemande à la FINUL renforcée, au large des côtes libanaises (mise en œuvre du cessez-le-feu, lutte contre la contrebande d'armes et déminage).

en avoir l'initiative (§3.3 de la loi de 2005), cette compétence étant considérée comme relevant de l'exécutif (64).

La loi de 2005 assouplit également quelque peu l'exigence d'approbation préalable par des précisions explicites relatives aux exceptions qui s'y attachent. Elle détaille ainsi les conditions dans lesquelles le gouvernement peut quand même prendre seul une telle décision ou en vertu d'une procédure simplifiée. Pour cela, elle définit préalablement dans son paragraphe 2 la notion de déploiement de forces armées (*Ein Einsatz bewaffneter Streitkräfte*) (65) : participation de soldats de la Bundeswehr à des opérations impliquant un emploi immédiat ou potentiel de la force armée (§1.1). On peut néanmoins souligner que cette définition n'apporte pas de véritables précisions supplémentaires par rapport à la jurisprudence antérieure de la Cour constitutionnelle; elle a d'ailleurs fait l'objet de critiques doctrinales pour cela (66). On peut cependant concevoir que cette notion, que la loi de 2005 tente d'expliciter, est étroitement liée à des considérations de fait et qu'il soit donc impossible d'en formuler une définition abstraite suffisamment précise pour englober l'ensemble des hypothèses qu'elle serait censée viser. Face à cette difficulté, les juges de Karlsruhe ont considéré que les principes constitutionnels antérieurement dégagés à cet égard devront continuer à être appliqués. Nous reviendrons plus en détail sur la position de la Cour concernant cette question, qui détermine les conditions de la participation du Bundestag aux décisions d'intervention dans le cadre d'alliances auxquelles l'Alliance est partie prenante dans la troisième partie de cette analyse.

La loi de 2005 revient alors ensuite sur la nature des exceptions au principe d'approbation préalable. Ainsi, les préparatifs et les mesures de planification ne doivent pas être assimilés à un déploiement et ne requièrent donc pas d'approbation du Bundestag (§1.2). La nécessité d'une approbation préalable du Bundestag n'est pas non plus requise dans les cas d'urgence, c'est-à-dire lorsque le pays est menacé de déstabilisation – lorsqu'il y a «*péril en la demeure*») ou lorsqu'il est question de sauver des «*personnes en situation de danger grave*» (67). Toutefois, ces derniers types

(64) 90 BVerfGE 286, 389, «Kernbereich exekutiver Eigenverantwortlichkeit» et «Eigenbereich exekutiver Handlungsbefugnis und Verantwortung».

(65) «1 – Ein Einsatz bewaffneter Streitkräfte liegt vor, wenn Soldatinnen oder Soldaten der Bundeswehr in bewaffnete Unternehmungen einbezogen sind oder eine Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung zu erwarten ist. 2 – Vorbereitende Maßnahmen und Planungen sind kein Einsatz im Sinne dieses Gesetzes. Sie bedürfen keiner Zustimmung des Bundestages. Gleiches gilt für humanitäre Hilfsdienste und Hilfsleistungen der Streitkräfte, bei denen Waffen lediglich zum Zweck der Selbstverteidigung mitgeführt werden, wenn nicht zu erwarten ist, dass die Soldatinnen oder Soldaten in bewaffnete Unternehmungen einbezogen werden.», *Parlamentsbeteiligungsgesetz*, §2, *op. cit.*

(66) Sur ce point, cf. par exemple F. SCHRÖDER, «Das neue Parlamentsbeteiligungsgesetz», *Neue Juristische Wochenschrift*, 2005, pp. 1 401-1 405.

(67) La loi sur la participation du Parlement du 24 mars 2005 précise qu'un mandat peut être accordé après engagement des troupes lorsqu'il y a «*péril en la demeure*» ou lorsqu'il est question de sauver des «*personnes en situation de danger grave*». Le Bundestag peut être consulté *a posteriori* dès lors que cette consultation compromettrait la nécessité même de la mission. En revanche, l'intervention doit immédiatement cesser si le Bundestag se prononce défavorablement (§5.3) sur la loi sur la participation du Parlement.

de situation particulière n'exonèrent pas totalement le gouvernement d'obtenir l'autorisation du Bundestag, puisqu'il doit quand même la solliciter *a posteriori* : le Bundestag est alors libre de confirmer la décision gouvernementale ou de décider du retour des troupes engagées.

Les opérations d'assistance en cas de catastrophes naturelles à l'étranger, comme ce fut le cas lors de l'envoi de 300 soldats à Aceh, en 2005, après le tsunami qui a frappé l'Indonésie, de même que les actions d'aide humanitaire fournie par les forces allemandes permettent également d'éviter au gouvernement d'obtenir une autorisation. La loi allemande précise alors que ce type d'intervention se caractérise par le fait que les armes sont uniquement portées dans un but de légitime défense et qu'il n'est pas prévu que les soldats participent à des opérations armées. Cette disposition confirme la possibilité pour le gouvernement allemand de décider seul de la participation de la Bundeswehr à des opérations des Nations Unies n'impliquant pas *a priori* l'emploi de la force, comme cela avait pu être le cas pour la contribution allemande à la mission d'aide humanitaire de l'APRONUC au Cambodge (68). Cette exception doit cependant être interprétée de façon restrictive lorsque existe un risque de recours aux armes, même pour une opération de nature principalement humanitaire. Ainsi, une autorisation a été sollicitée pour les actions allemandes à destination des populations civiles dans la région du Darfour, à l'ouest du Soudan, dans le cadre de la MINUAD (69); le Bundestag a ainsi voté à la fin de l'année 2007 en faveur de l'envoi de moyens principalement aériens pour participer à cette mission hybride des Nations Unies et de l'Union africaine. Le mandat a été renouvelé par le Bundestag chaque année, à l'instar de la participation allemande à la composante maritime de la FINUL au Liban, cela, même si le volume du contingent engagé a décliné depuis lors.

De plus, la loi sur la participation du Parlement assouplit encore les conditions d'obtention de l'accord du Bundestag dans certaines circonstances. Ainsi, les déploiements de moindre intensité et ne requérant qu'une implication mineure (*Einsätzen von geringer Intensität und Tragweite*) peuvent être approuvés par une procédure simplifiée au Bundestag (§4.1). Toutefois, ce dernier type de déploiement ne saurait impliquer qu'un nombre restreint de soldats dans des circonstances de moindre importance et ne conduisant pas à participer à une guerre (§4.2). C'est au gouvernement fédéral d'apporter la preuve que l'autorisation d'un déploiement qu'il demande au Bundestag d'approuver répond bien aux conditions fixées par

(68) L'APRONUC a été la première opération de la Bundeswehr sous l'égide des Nations Unies. Cette opération mobilisa quelque 150 soldats du service de santé de la Bundeswehr, de mai 1992 à novembre 1993.

(69) A l'origine, 250 soldats allemands ont été mis à la disposition de la MINUAD en 2007; ils interviennent au niveau des états-majors et dans le cadre du soutien du transport aérien. L'Allemagne prenait déjà part à la Mission des Nations Unies au Soudan, la MINUS. En décembre 2010, le dernier mandat du Bundestag fixait à 35 le nombre de soldats restant engagés dans la MINUAD; 50 sont encore engagés dans la MINUS au Soudan.

l'article 4 de la loi du 24 mars 2005. Cette procédure simplifiée permet d'éviter l'obtention d'une approbation formelle du Bundestag puisqu'elle prévoit qu'une demande gouvernementale d'intervention est considérée comme approuvée dès lors qu'aucun groupe parlementaire (fraction) ou que 5 % des députés ne demandent une telle décision dans un délai de sept jours. Elle concerne aussi bien l'engagement de ce type de mission que le renouvellement de leur mandat. La procédure d'approbation simplifiée fut utilisée dès le mois de mars 2005 dans le cadre de la demande gouvernementale de renouvellement du mandat des forces allemandes participant à la mission de surveillance AMIS au Darfour/Soudan. On peut également estimer que cette procédure pourrait correspondre à l'envoi de personnels embarqués ou de pilotes d'avions de détection de type *Awacs*. Il est évident que cette procédure simplifiée facilite la tâche du gouvernement, d'autant qu'elle limite le débat public, ce qui peut constituer un avantage politique tant pour le gouvernement que pour les membres du Bundestag, lesquels ne retireraient pas nécessairement un avantage politique d'un tel débat. De ce point de vue et même si elle ne concerne que les opérations d'intensité et de portée moindre, la procédure d'approbation simplifiée constitue un réel assouplissement dans le cadre du pouvoir décisionnel de l'exécutif en matière d'intervention extérieur de la Bundeswehr.

Articulation de la législation avec la notion de déploiement des forces armées telle que précisée par la Cour constitutionnelle fédérale

L'une des clefs permettant d'apprécier réellement l'étendue du droit d'approbation préalable du Bundestag en ce qui concerne les interventions extérieures de la Bundeswehr réside justement dans l'interprétation qui peut être donnée de la notion de déploiement des forces armées. Comme cela fut préalablement indiqué, l'article 1.1 de la loi sur la participation du Parlement de 2005 s'était limité à la définir comme une opération impliquant un emploi immédiat ou potentiel de la force armée. Le manque de précision de cette formule ayant généré des controverses politiques, la Cour constitutionnelle fédérale a donc été appelée à préciser l'étendue du droit d'approbation préalable du Bundestag à cet égard.

Un arrêt important de la Cour constitutionnelle fédérale du 7 mai 2008 a précisé la nature exacte des opérations devant bénéficier de l'approbation du Bundestag (70). En l'espèce, le groupe du Parti libéral démocrate (FDP) du Bundestag avait saisi les juges de Karlsruhe pour demander si, en vertu

(70) *Bundesverfassungsgericht*, 2 BvE 1/03, 7 mai 2008. Le différend constitutionnel ayant motivé la saisine de la Cour constitutionnelle fédérale (*Organstreitverfahren*) par le groupe libéral du Bundestag concernait une divergence d'interprétation de nature constitutionnelle avec le gouvernement allemand. En ce qui concerne cette décision, cf. Helmut Philipp AUST / Mindia VASHAKMADZE, «Parliamentary consent to the use of German armed forces abroad : the 2008 decision of the Federal Constitutional Court in the AWACS/Turkey Case», *German Law Journal*, vol. IX, n° 12, pp. 2 223-2 236.

de la Loi fondamentale, la décision gouvernementale d'envoyer des avions *Awacs* dans le cadre de l'OTAN (71) pour participer à la surveillance de l'espace aérien de la Turquie peu de temps avant le déclenchement de l'intervention anglo-américaine en Iraq de 2003 (72) requérait l'approbation du Bundestag. Tant le Secrétaire général de l'OTAN que le chancelier Schröder avaient déclaré que cette mission ne concernait aucunement l'appui à des opérations engagées en Iraq ou à l'encontre de ce pays (73). La Cour devait donc se prononcer sur la différence entre la notion d'«opération armée» et celle d'activités n'ayant pas de relation directe avec des opérations armées, afin de déterminer les limites du droit d'approbation préalable du Bundestag à cet égard. Le droit d'approbation préalable du Bundestag n'était donc pas contesté par le gouvernement allemand, lequel n'avait cependant pas une interprétation aussi extensive que le groupe FDP de la notion d'opération armée, qui pouvait justifier la mise en œuvre de ce droit. Une première décision de la Cour du 25 mars 2003 avait rejeté la demande d'injonction du FDP pour faire stopper provisoirement la participation allemande. Les juges de Karlsruhe ont cependant évalué les conséquences en matière de politique étrangère d'une décision favorable au demandeur pour finalement décider de préserver la «*capacité entière d'action en politique étrangère du gouvernement fédéral*» (74).

Le critère qui avait été retenu par la Cour dans son arrêt de 1994 concernait la participation des soldats allemands à des opérations armées (*in bewaffnete Unternehmungen einbezogen*) (75). En 2008, la Cour décida que, en vertu de l'article 24(2) de la Loi fondamentale, toute décision impliquant l'usage de la force, y compris celle qui était prise dans le cadre d'organisation de sécurité collective, nécessitait l'approbation du Bundestag (76). Elle indiquait alors que l'appréciation de la participation à des opérations armées devait être évaluée en vertu des circonstances de l'espèce. Il convient toutefois de souligner qu'un certain nombre d'indices factuels corroborent la perspective d'une utilisation finale de la force armée. A cet égard, un risque concret de conflit militaire (*konkrete mihtärische Gefahren*

(71) Décision du Comité des plans de défense soutien de l'OTAN à la Turquie dans le cadre de l'article 4 du Traité de l'Atlantique-Nord, 16 fév. 2003. Sur ces questions juridiques liées au déploiement des *Awacs* en Turquie, cf. Oliver ROLOFS, «Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Beteiligung deutscher Soldaten am NATO AWACS-Einsatz in der Türkei», *Grin*, 2005, 25 p.

(72) Sur la question, cf. le discours du chancelier Schröder devant le Bundestag, le 19 mars 2003 : Deutscher Bundestag, *Plenprot.* 15/34, Stenografischer Bericht, p. 2727. La Turquie avait alors inscrit sa demande dans le cadre de l'article 4 du Traité de Washington, qui prévoit la consultation des Etats membres de l'OTAN lorsque l'indépendance ou la sécurité de l'un d'entre eux est menacée. Les *Awacs* avaient été déployés le 26 février 2003 dans le cadre de l'opération *Display Deterrence* décidée par l'OTAN; le tiers des équipages des quatre avions déployés était alors composé de personnels militaires allemands. L'opération prit fin le 30 avril 2003, soit un mois et 10 jours après le début des hostilités (le 20 mars 2003).

(73) Cf. le discours de Lord Robertson, Secrétaire général de l'OTAN, 20 mars 2003, et le discours du chancelier Schröder, 19 mars 2003, *ibid.*

(74) Bundesverfassungsgericht, 2 BvQ 18/3, 25 mars 2003, «UngeschmSlerten auftenpolitischen Handlungsfähigkeit der Bundesregierung».

(75) Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 90, 286 (388).

(76) *Op. cit.*, 2 BvE 1/03, §57.

lage) doit exister et les circonstances politiques et militaires en cause, ainsi que le contenu des règles d'engagement peuvent constituer des indices particulièrement pertinents. En outre, la situation doit également être caractérisée par l'imminence de l'emploi de la force armée (77). L'imminence peut être évaluée en vertu d'un critère temporel, c'est-à-dire en fonction de l'existence d'un conflit armé ou de son déclenchement dans un avenir proche, de même qu'elle peut être déduite de la nature même des règles d'engagement, notamment à partir de la façon dont elles conçoivent l'emploi de la force armée (78). En outre, le niveau d'armement des soldats et l'autorisation d'en faire usage peuvent également constituer des indices. Contribuer à la protection d'un territoire contre une attaque étrangère peut ainsi être considérée comme une «opération armée». On peut donc en déduire que la participation de personnels militaires, même non armés et non intégrés à une unité militaire, peut équivaloir à une opération militaire nécessitant l'approbation du Bundestag (79).

La Cour constitutionnelle fédérale s'est donc prononcée en faveur d'une interprétation large des compétences du Bundestag car, même si le déploiement des avions *Awacs* n'était pas motivé par une volonté d'engagement dans des opérations de combat, il pouvait néanmoins potentiellement comporter cette possibilité, puisqu'il existait bien une menace militaire concrète. En l'espèce, une menace d'attaque iraquienne proférée par Saddam Hussein contre la Turquie en 2003 avait motivé l'invocation, pour la première fois, de l'article 4 du Traité de Washington par la Turquie. De plus, les règles d'engagement adoptées par le Comité des plans de défense démontraient bien que les avions *Awacs* pouvaient à tout moment être intégrés dans le dispositif de riposte impliquant l'emploi de la force en cas d'incursion iraquienne dans l'espace aérien turc (gestion des télécommunications dans le cadre d'une mission de combat). Il ne pouvait donc s'agir d'une simple opération de routine destinée à surveiller les frontières des pays membres de l'Alliance. Il semble bien que ce soit la perméabilité de la frontière entre mission de surveillance aérienne et emploi potentiel de la force fondé sur des indices concrets qui décida les juges de Karlsruhe à reconnaître la nécessité d'une approbation parlementaire pour ce type de missions, comme cela avait déjà été le cas en 1994 (80).

La réponse à la question de la participation à une «opérations armée» relève donc bien des circonstances de chaque espèce dont la Cour constitutionnelle fédérale a néanmoins fixé quelques critères dans son arrêt de 2008. Le contexte dans lequel l'intervention a lieu est donc déterminant en la

(77) *Ibid.*, §78.

(78) *Ibid.*, §79.

(79) Sur ces points, cf. Helmut Philipp AUST /Mindia VASHAKMADZE *op. cit.*, p. 228.

(80) Dans le cadre d'une mission de surveillance au-dessus de l'Adriatique dans le cadre des Nations Unies (embargo à l'encontre de l'ex-Yougoslavie) : Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 90, 286 (305 et suiv.).

matière. Il permet en effet de préciser le champ d'application du droit d'approbation préalable du Bundestag. Non sans une certaine prudence, la Cour constitutionnelle fédérale semble finalement contre-balancer l'extension des capacités d'action extérieure de l'armée allemande à un pouvoir de contrôle accru du Bundestag, c'est-à-dire des représentants des citoyens eux-mêmes. Sa position était également destinée à rétablir la perte d'influence due au renforcement du rôle du gouvernement dans l'évolution du développement du système de sécurité mutuelle de l'OTAN (81).

Enfin, on doit encore souligner que le droit d'approbation préalable du Bundestag est notamment censé permettre l'existence d'un débat démocratique et politique sur la pertinence d'une intervention extérieure de la Bundeswehr et implique nécessairement une collaboration entre les deux branches des institutions politiques allemandes. Or, force est de constater que si cet objectif a bien été atteint dans la seconde moitié des années 1990, cela n'est plus véritablement le cas depuis lors, les responsables politiques des principaux partis évitant autant que possible de débattre publiquement de cette question très sensible au sein de l'opinion publique et surtout d'en faire un enjeu électoral (82).

Cette situation particulière soumet aussi la nature de l'engagement extérieur de la Bundeswehr aux fluctuations des contingences de la vie politique nationale, en raison du renouvellement annuel par le Bundestag du mandat des troupes engagées. Des considérations d'ordre interne prévalent souvent dans les positions adoptées par les parlementaires sur ce type de questions internationales; cela limite également la constance du soutien politique qui peut être accordé aux troupes déployées sur le terrain (83). On peut donc s'interroger sur l'instrumentalisation politique éventuelle d'enjeux de sécurité nationaux au moyen de cette réserve parlementaire. La pratique ultérieure a bien démontré que le vote négatif ou l'abstention face à une demande d'approbation étaient parfois motivés par des considérations de politique intérieure : vérifier si le gouvernement bénéficiait toujours d'une majorité suffisamment unie au Bundestag (84).

(81) *Op. cit.*, 2 BvE 1/03, §70. Ce raisonnement fondé sur le rôle compensatoire du droit d'approbation préalable du Bundestag était déjà présent dans de précédents arrêts de la Cour constitutionnelle fédérale. Sur ce point, cf. Volker RÖBEN, «Der Einsatz der Streitkräfte nach dem Grundgesetz», *Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. CXIII, 2003, pp. 585-594.

(82) Markus KAIM, «L'engagement militaire allemand en Afghanistan», *Notes du CERFA*, n° 76, juil. 2010, pp. 12-13; Aline LEBŒUF, «Entre développement et sécurité : les interventions allemandes en crise», *Focus Stratégique*, n° 13, 2009, p. 25. Cf. Aussi Burkard SCHMITT, «La politique de sécurité de l'Allemagne», *ISS UE Analyses*, sept. 2005. Dans ce contexte, Franz Josef MEIERS évoque une «culture de la prudence» qui imprègne les grands partis de la classe politique allemande : «La politique allemande de sécurité et de défense équilibrer durablement les attentes extérieures et les contraintes intérieures», *Notes du CERFA*, n° 41, 2007 pp. 13 et 15.

(83) Markus KAIM, *op. cit.*, p. 12.

(84) *Cf. infra*, la question de confiance posée par le chancelier Schröder dirigeant un gouvernement de coalition rouge-vert au Bundestag pour obtenir son approbation concernant l'intervention en Afghanistan de 2001. Les députés de la droite s'étaient alors abstenus pour tenter d'obtenir le renversement du gouvernement.

En effet, les difficultés peuvent même provenir des rangs de la coalition au pouvoir. Ainsi, lorsque le chancelier Schröder décida l'envoi de troupes dans le cadres de la FIAS en 2001, il dû recourir à la procédure de la motion de confiance (*Vertrauensfrage*) prévue à l'article 68 de la Loi fondamentale, afin d'obtenir l'approbation de sa majorité. Il avait ainsi lié son avenir et celui de la coalition Sociaux-démocrates-Verts au pouvoir au vote de la majorité au Bundestag (16 novembre 2001) (85). Le recours à cette procédure constitutionnelle, qui n'avait été utilisée qu'à trois reprises dans le passé, révélait la complexité de la position de la classe politique allemande – notamment sa partie gauche – à l'égard de la question de l'emploi de la force (86).

En effet, lors d'interventions au Bundestag, des députés du SPD et des Verts avaient ouvertement manifesté leur opposition à l'intervention de la Bundeswehr en Afghanistan. De même, on doit considérer que cela peut compliquer les décisions d'engagement de l'armée allemande dans des opérations internationales et mettre le gouvernement en difficulté à l'égard de certaines attentes de ses alliés (87).

LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES INTERVENTIONS DE LA BUNDESWEHR : UNE LIMITE A L'ENGAGEMENT INTERNATIONAL DE L'ALLEMAGNE ?

En vertu de la Loi fondamentale, l'exécutif allemand dispose d'une large marge de manœuvre en matière de politique étrangère et même plus précisément en ce qui concerne la conclusion de traités, même si ceux-là doivent ensuite être ratifiés par le Parlement allemand. Or, cette compétence doit

(85) Sur ce point, cf. Jérôme VAILLANT, «Le Chancelier, une position institutionnelle forte», in Claire DEMESMAY / Hans STARK (dir.), *Qui dirige l'Allemagne*, Presses Universitaires du Septentrion, 2005, p. 41. En vertu de l'article 68 de la Loi fondamentale, le Chancelier est habilité à inscrire la question de confiance à l'ordre du jour du Bundestag : cette procédure lui a permis de dépasser les oppositions internes de la majorité sur une question donnée en lui demandant de réaffirmer sa confiance politique dans l'action qu'il conduit à la tête de l'Etat; elle a ainsi permis d'«étouffer» les contestations internes. Cela a été le cas en 2001, lorsqu'une partie des députés Verts, de sensibilité pacifiste, et quelques députés sociaux-démocrates s'étaient ouvertement exprimés contre une telle intervention au motif que la sécurité de l'Allemagne n'était pas menacée. En ce qui concerne l'évolution idéologique de la gauche allemande depuis la fin des années 1990 jusqu'à l'intervention en Afghanistan, cf. également Patrick KELLER, «La politique de sécurité dans un monde plus complexe», in Claire DEMESMAY / Manuela GLAAB (dir.), *L'Avenir des partis politiques en France et en Allemagne*, Presses universitaires du Septentrion, 2009, pp. 270-273. Concernant l'article 68, cf. Ernst BENDA / Werner MAIHOFFER / Wolfgang HEYDE / Hans Jochen VOGEL (dir.), *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, de Gruyter-Recht, 1995, pp. 573-574; Matthias HERDEGEN / Martin MORLOK, *Leistungsgrenzen des Verfassungsrechts Berichte und Diskussionen auf der deutschen Staatsrechtslehrer*, VVDStRL 62, de Gruyter Recht, 2003, pp. 20-21.

(86) Cela demeure juste, même si on considère qu'une majorité des députés de la droite allemande (CDU, CSU, FDP) était favorable à cette intervention, mais a préféré s'abstenir pour mettre politiquement le chancelier Schröder en difficulté et évaluer ainsi la confiance dont il bénéficiait au sein de sa majorité. En outre, la position de la population allemande sur la perspective du recours à la force transcende en partie les cliques politiques.

(87) Sur ce point, cf. Michael RÜHLE, «Afghanistan, Deutschland und die NATO», *Sicherheit und Frieden*, vol. XXVII, n° 1, 2009, pp. 1-7.

être conciliée avec celle du Bundestag en matière de contrôle des opérations extérieures de la Bundeswehr. En effet, l'approbation par le Bundestag en faveur d'engagements internationaux de sécurité mutuelle comme celui de l'OTAN n'équivaut pas à un accord à l'égard de toutes les opérations qui seraient engagées dans ce cadre et auxquelles participerait l'Allemagne. La Cour constitutionnelle fédérale a été tout à fait claire en ce qui concerne cette interprétation (88). Cette position équilibre sa conception restrictive en ce qui concerne le rôle du Parlement en matière d'actualisation des traités ou de leur interprétation. Ainsi, les juges de Karlsruhe avaient considéré en 2007 que l'envoi d'avions *Tornado* en Afghanistan ne nécessitait pas d'autorisation parlementaire fondée sur l'évolution du Traité de Washington (89), de même qu'ils n'avaient pas jugé nécessaire en 2001 que le Bundestag confirme le nouveau concept stratégique de l'OTAN de 1999, qui prévoyait pourtant la possibilité d'un nouveau type de mission hors article 5 (90).

Le contrôle a posteriori de l'action de la Bundeswehr : le juge et le politique

Si le contrôle du Bundestag intervient avant même l'intervention extérieure de l'armée allemande, l'action sur le terrain et la poursuite de l'intervention demeurent suspendues à l'appréciation du Bundestag. L'action de la Bundeswehr est également contrôlée par le juge.

Qu'une approbation du Bundestag ait été ou non nécessaire à une intervention extérieure de la Bundeswehr, le gouvernement fédéral doit régulièrement le tenir informé du déroulement des interventions en cours et de l'évolution de la situation sur le théâtre des opérations (91). Il peut à tout moment décider d'exercer son « droit de retrait » (*Rückholrecht*) et ainsi de faire revenir les troupes allemandes. Ce mécanisme repris par la Loi sur la participation du Parlement de 2005 traduit le principe selon lequel les représentants du peuple allemand conservent le dernier mot en ce qui concerne l'utilisation de l'armée; il permet cependant de conférer une légitimité particulière à la décision relative à une intervention extérieure. Cet autre aspect du contrôle du Bundestag participe également de la qualification de la Bundeswehr d'« armée parlementaire ».

Cette maîtrise des modalités d'intervention de l'armée allemande par le Bundestag est encore accrue par le contrôle que la Commission de défense qui siège en son sein peut exercer à son égard. En effet, cette Commission, qui a la particularité de pouvoir se constituer par elle-même en commission

(88) Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 90, 286, 387.

(89) Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 118, 244.

(90) Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 104, 151.

(91) Il convient de souligner le rôle important tenu par la Commission de défense du Bundestag concernant le contrôle de l'action de la Bundeswehr (*cf. infra*).

d'enquête en vertu de l'article 45§2 de la Loi fondamentale (92), est à même de se saisir de toute question relative aux modalités d'intervention de la Bundeswehr ou de ses personnels. 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§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 2003. En vertu de son article 34§4, les dispositions de cette même loi s'appliquent également à la procédure de la Commission de défense constituée en commission d'enquête. La Commission de défense suit donc étroitement l'action des troupes allemandes engagées à l'étranger, notamment sur la base des informations que doit lui communiquer le gouvernement et des informations qu'elle aura recueillies elle-même. Elle peut avertir les membres du Bundestag sur la nécessité d'un retrait éventuel des troupes.

Le contrôle judiciaire de l'action des troupes intervenant à l'extérieur

Le cadre juridique de l'emploi de la force par l'Allemagne dans le cadre d'opérations extérieures concerne également la question des règles d'engagement (*Einsatzregeln*) formulées par le ministère de la Défense que la Bundeswehr est tenue de respecter. Or, il apparaît qu'avant leur révision du mois de juillet 2009 ces règles étaient particulièrement restrictives, à tel point que le commandement des forces allemandes sur le terrain ne souhaitait pas exposer les troupes à des situations dangereuses. En effet, jusqu'à cette date, l'emploi de la force sur le terrain était globalement limité à des cas de légitime défense avérés, c'est-à-dire répondant à une situation où l'emploi de la force avait déjà été engagé par des insurgés. Ainsi, le guide de sept pages rassemblant ces règles distribué à chaque soldat allemand précisait par exemple qu'avant d'ouvrir le feu il convenait d'intimer l'ordre, à haute voix, en anglais, en pachoune et en dari : «stop ou je fais feu» (93). Le guide précisait également que si la situation le permettait, l'ordre devait être répété. De même, il était interdit de tirer sur un assaillant en fuite. La modération des soldats allemands est également renforcée par la crainte d'être mis en examen par la justice de leur pays. Ainsi, par exemple, les Procureurs fédéraux de la ville de Potsdam, qui ont compétence pour traiter les affaires relatives aux opérations militaires extérieures allemandes (94), sont saisis d'une affaire impliquant un soldat allemand ayant ouvert le feu le 19 juillet 2009 sur un véhicule qui tentait de forcer un point

(92) La Loi fondamentale prévoit que la mise en place des autres commissions d'enquête du Bundestag nécessite une décision du Bundestag.

(93) Sur ce point, cf. «New rules let Germans in Afghanistan stop shouting and start shooting», *The Times*, 29 juil. 2009.

(94) Cela s'explique par la présence du quartier général des forces opérationnelles allemandes (*Einsatzführungskommando*) dans cette ville. Le ministère public de ce Land (*Staatsanwaltschaft*) – le Brandebourg – est donc concerné en premier lieu par les affaires potentiellement criminelles impliquant des soldats allemands (une vingtaine par an environ). Ensuite, l'affaire peut être transférée au procureur du Land dont le soldat est le ressortissant.

de contrôle tenu par l'armée allemande et ayant entraîné la mort de deux civils afghans. La justice allemande peut donc avoir à se prononcer en droit sur les modalités d'exercice du droit de légitime défense par les soldats allemands sur le terrain.

Ces quelques exemples démontrent qu'en cas de nécessité d'emploi de la force, l'engagement de l'armée allemande dans des opérations de maintien de la paix ne peut *a priori* pas être équivalent à celui des autres forces qui y prennent part. Cette situation a d'ailleurs créé un décalage de fait entre les modalités d'action des forces allemandes par rapport à celles d'autres forces de FIAS, telles que les forces françaises, américaines ou britanniques. Cela est aussi à même de créer une asymétrie au sein des forces constituant une coalition (95) et demeure préjudiciable à la cohérence de son action et, finalement, à son efficacité. Cette exception allemande au sein de l'Alliance pourrait finalement nuire à sa cohésion politique ainsi qu'à sa capacité d'action collective. On retrouve ces problèmes dans le fait que le mandat du Bundestag ne permet pas un soutien autre que ponctuel – en cas d'exceptionnelle nécessité – aux autres forces de la coalition, lesquelles doivent faire face à une pression croissante des insurgés dans le sud de l'Afghanistan (96). Ce soutien est conçu de manière restrictive, puisqu'il ne doit concerner que des situations d'urgence mettant en cause «*la réalisation de la mission de la FIAS dans son ensemble*» et qu'il doit être strictement limité dans le temps aussi bien que dans les moyens mis en œuvre. De plus, pour demeurer en accord avec sa propre législation, l'Allemagne ne peut apporter qu'un soutien impliquant des moyens de transport aérien, de télécommunication ou médicaux et non pas concernant des forces de combat (97).

(95) Dans ce sens, cf. le discours du Secrétaire d'Etat américain à la Défense, Robert Gates, lors du discours présentant le budget au Comité du service des armées du Sénat, 6 fév. 2008.

(96) Cependant, certains responsables politiques des partis majoritaires s'élèvent contre cette situation, à l'instar de l'ancien ministre de la Défense Wolfgang Rühle (CDU), qui a ouvertement critiqué cette situation dans un entretien publié dans le *Spiegel* à l'été 2009 (17 août 2009) : «*nous ne devrions pas nous interdire l'utilisation de certaines armes au seul motif qu'elles ont une apparence trop guerrière. Mais avant tout nous devons assumer davantage de responsabilités. Quand les Français ou les Anglais sont en danger, nous devons être de ceux qui leur viennent en aide même si cela se produit dans la partie très disputée du sud du pays. La loyauté au sein de l'Alliance l'exige*», (notre traduction), disponible sur le site Internet *Spiegel online international*. Cf. également les propos du commandant en chef des forces de l'OTAN en Afghanistan, le général allemand Egon Ramms, à propos de la «nouvelle stratégie» régionale (Afghanistan-Pakistan) américaine, dans un entretien accordé au magazine allemand *Focus* : Andrea Claudia HOFFMANN, «*Verhandlungen machen kernen Sinn*», *Focus*, 18 mai 2009.

(97) Les modalités du soutien allemand aux autres forces de la coalition en cas d'extrême urgence ont été régulièrement reprises dans les différents mandats de la Bundeswehr en Afghanistan votés par le Bundestag, comme par exemple *Deutscher Bundestag Antrag der Bundesregierung Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz der Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan*, Drucksache 16/6460, 19 sept 2007 ; *idem*, Drucksache 16/10473, 7 oct. 2008 ; *idem*, Drucksache 17/39, 18 nov. 2009. Cf. aussi H. BACIA, «*Eine Alhanz hait inné*», *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 30 nov 2006 ; «*NATO SchnelleEmgreiftruppe bereit*», *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 29 nov. 2006.

L'Allemagne a jusqu'alors décliné les demandes des États-Unis en faveur d'un plus large engagement sur le plan militaire (98). En outre, les forces allemandes qui ont remplacé les forces de réaction rapide (*quick reaction forces* ou QRF) norvégiennes le 30 juin 2008 ne pouvaient être engagées dans les opérations offensives, comme ce fut le cas pour leurs prédécesseurs. En effet, pour ne pas déroger au mandat parlementaire de la Bundeswehr, l'Allemagne a adressé un document confidentiel imposant des conditions restrictives au commandement de l'OTAN quant à l'emploi de ces forces (99).

Suite à des controverses publiques en Allemagne sur l'équipement insuffisant des soldats allemands et, plus généralement, sur les difficultés qu'ils rencontraient pour se défendre lorsqu'ils étaient directement menacés, le ministère de la Défense a décidé d'assouplir les règles d'engagement au mois de juillet 2009. Les nouvelles instructions plus synthétiques (4 pages) communiquées aux soldats étaient destinées à exprimer plus clairement les conditions dans lesquelles les forces allemandes présentes en Afghanistan – notamment les forces de réaction rapide pouvant se trouver engagées dans des missions de combat – pouvaient recourir à la force armée. Ainsi, en dépit d'une formulation très nuancée du texte, elles sont désormais autorisées à se défendre de façon anticipée face à une menace imminente (*preemptively*) et à ouvrir le feu face à un assaut en préparation; en outre, elles sont désormais autorisées à ouvrir le feu contre un assaillant essayant de quitter le champ de bataille. Il s'agit ici d'une évolution substantielle de la position de l'Allemagne en ce qui concerne la question de l'emploi de la force sur le terrain. De plus, les soldats sont désormais autorisés à employer des moyens plus lourds, tels que des mortiers et des véhicules blindés de transport de troupes. Cependant, les forces allemandes présentes en Afghanistan ont toujours l'interdiction d'aller chercher l'ennemi dans les endroits où il se dissimule et de s'engager dans des missions offensives. Cette évolution de la position allemande paraissait nécessaire face aux enjeux de sécurité rencontrés par les soldats sur le terrain, mais également à l'égard des autres membres de l'Alliance, à l'instar des États-Unis, du Canada ou de la Grande-Bretagne, qui critiquaient de manière croissante cette réserve légis-

(98) Sur ce point, cf. le refus d'Angela Merkel fondé sur le mandat donné par le Bundestag à la Bundeswehr pour sa mission en Afghanistan, face à la demande du Secrétaire d'État à la Défense américain, Robert Gates, du mois de janvier 2008, d'envoyer des soldats allemands dans la zone sud de l'Afghanistan; Stefan KORNEHUS, «USA fordern Kampfeinsatz der Bundeswehr», *Süddeutsche Zeitung*, 31 janv. 2008; «Berlin rejects Washington call for troops on Taliban front», *Der Spiegel online*, 2 janv. 2008, disponible sur le site Internet www.spiegelde/mternational/germany/0,1518,532576,00.html; Victoria NULAND, «Die NATO, die in Afghanistan entsteht», *Berliner Zeitung*, 9 fév. 2008; Demetri SEVASTOPULO, «Gates presses NATO to support Kabul», *Financial Times*, 5 déc. 2007.

(99) Les QRF allemandes sont stationnées à Mazar i Shanf (à 150 km environ de Kunduz), dans le nord de l'Afghanistan. Leur mission principale est d'apporter une aide d'urgence aux forces de l'OTAN qui en auraient besoin de façon urgente. Elles sont à la disposition du commandement régional des forces de l'OTAN participant à la FIAS.

lative nationale en matière d'emploi de la force (100). Elle n'éteint cependant pas un certain nombre de critiques, en raison de l'interdiction persistante faite aux soldats allemands de s'engager dans de véritables opérations offensives et d'intervenir dans le sud du pays, actions qui peuvent pourtant s'avérer nécessaires pour faire face aux stratégies des insurgés.

* *
*

Cette analyse a finalement permis de faire ressortir l'importance des décisions de la Cour constitutionnelle fédérale dans la préservation du rôle du Bundestag dans le cadre des interventions extérieures allemandes. L'ensemble des procédures est relativement complexe et on peut alors s'interroger sur l'éventuelle contradiction entre la volonté de l'Allemagne de tenir un rôle de plus en plus important sur la scène internationale et les limitations que ces procédures engendrent à l'égard de l'utilisation de ses troupes sur le terrain. En outre, on peut également s'interroger sur l'adéquation du contrôle parlementaire allemand de la Bundeswehr avec l'engagement potentiel des forces de réaction rapide de l'OTAN ou des groupements tactiques de l'Union européenne. En effet, leur mise en œuvre pourrait nécessiter une prise de décision plus rapide que cela n'est possible aujourd'hui pour l'Allemagne. Enfin, n'y a-t-il pas une contradiction à impliquer pratiquement systématiquement le Bundestag en ce qui concerne les interventions extérieures, alors que l'Allemagne tente de mettre en avant une *soft power*. L'entrée en jeu de la Chambre basse n'est-elle pas de nature à conférer une solennité à la décision de faire intervenir la Bundeswehr à l'extérieur, qui serait contraire à la promotion de cette *soft power*?

(100) Cf. par exemple Susanne KOELBL / Alexander SZANDAR, «Berlin mulls deployng spy jets to Southern Afghanistan», *Der Spiegel online*, 21 déc. 2006; Jaap DE HOOP SCHEFFER, «Die NATO hat Afghanistan Alltag verbessert», *Berliner Zeitung*, 13 nov. 2006; «UK beefs up Afghan force», *International Herald Tribune*, 27 fév. 2007.