

Le contrôle parlementaire des questions de défense nationale Parliamentary scrutiny of national defence matters

HAMAIDIA Mounir
Magistère en droit
Université Alger 1
hamaidiamounir@gmail.com

<i>Date d'envoi : 14/10/2021</i>	<i>Date d'acceptation : 22/02/2022</i>	<i>Date de publication: 16/04/2022</i>
----------------------------------	--	--

Résumé:

L'évolution de la notion de défense nationale, avec l'émergence de nouveaux défis qui concernent la sécurité nationale, suscite le renouvellement des rapports entre les pouvoirs publics en la matière.

Les dispositions constitutionnelles relatives au contrôle exercé par le Parlement sur les questions liées à la défense nationale, paraissent de portée réduite, parce que les mécanismes de responsabilité du Gouvernement ne favorisent pas un contrôle.

En effet, l'exclusivité présidentielle en matière de pouvoir de direction, combinée avec des moyens de contrôle peu efficaces, a conduit à l'institution d'un contrôle parlementaire faible. Si la constitution reconnaît aux parlementaires le droit de contrôler l'action du Gouvernement et l'état d'application des lois, l'absence d'un cadre législatif de référence dans le domaine étudié, limite considérablement le pouvoir de contrôle.

Aussi, la lettre de la Constitution en matière du contrôle-autorisation est restrictive et limite singulièrement le rôle du Parlement.

Cette limitation légitimée par la doctrine pour des raisons d'efficacité et d'agilité nécessaires à la défense nationale, est mise en cause par les auteurs contemporains, ayant démontré l'adéquation de la matière étudiée avec les principes de démocratie.

A la lumière de ces études des propositions pour renforcer le contrôle parlementaire ont été suggérées.

Mots clés: Démocratie, Séparation des pouvoirs, Parlement, Défense nationale, Constitution.

Abstract:

The evolution of the concept of national defence, with the emergence of new challenges concerning national security, is prompting the renewal of relations between the public authorities in this area.

The constitutional provisions relating to the scrutiny exercised by the Parliament on matters related to national defence appear to be limited in scope, because the mechanisms of government accountability do not support scrutiny. Indeed, the presidential exclusivity in terms of executive power, combined with ineffective means of scrutiny, has led to the establishment of a weak parliamentary scrutiny. If the constitution recognizes the right of parliamentarians to oversee government action and the state of law enforcement, the lack of a legislative reference framework in the area under study considerably limits oversight power.

Also, the letter of the Constitution in the matter of control-authorization is restrictive and particularly limits the role of Parliament.

This limitation legitimized by doctrine for reasons of efficiency and agility necessary for national defence, is questioned by contemporary authors, having demonstrated the adequacy of the material studied with the democratic principles.

In the light of these studies, proposals to strengthen parliamentary scrutiny have been suggested.

Keywords: Democracy ; separation of powers; Parliament ; National defence ; Constitution.

Introduction

Dans le chapitre II du livre X, Montesquieu écrivait que « *La vie des États est comme celle des hommes. Ceux-ci ont droit de tuer, dans le cas de la défense naturelle ; ceux-là ont droit de faire la guerre pour leur propre conservation. Dans le cas de la défense naturelle, j'ai droit de tuer, parce que ma vie est à moi, comme la vie de celui qui m'attaque est à lui : de même, un État fait la guerre, parce que la conservation est juste, comme toute autre conservation.* »¹

La souveraineté, « un attribut essentiel de l'État »², signifie que ce dernier se réserve le droit de faire la guerre et la paix, par ses organes dûment habilités.

Théoriquement, le pouvoir de faire la guerre appartient au souverain, c'est-à-dire au peuple. Il en résulte qu'en principe, seuls les représentants du peuple sont habilités à décider de l'acte de la guerre³.

Or, l'exercice des prérogatives visant à défendre le peuple et la patrie, relève universellement du pouvoir exécutif. Michel Liégeois écrivait à ce titre « qu'au-delà de la variété des régimes constitutionnels, la décision d'emploi de la force armée est un domaine de l'action politique dans lequel le plus haut niveau de l'État jouit d'un monopole. »⁴

S'il est admis que le pouvoir gouvernemental jouit de l'autorité sur l'armée, les principes de démocratie sur lesquelles s'appuie tout régime constitutionnel moderne exigent l'exercice d'un contrôle.

Ce contrôle de l'armée est un élément indispensable d'un gouvernement démocratique. Le degré et le type de ce contrôle varieront considérablement selon le système gouvernemental, les traditions historiques et les valeurs culturelles.

Aussi ce contrôle constitue selon Carl SCHMIDT un moyen pour balancer la primauté de l'exécutif, nettement constatée dans le domaine des relations extérieures de l'État, et ce dans le cadre de la recherche de l'équilibre des pouvoirs.

En effet, une partie des spécialistes de droit public constitutionnel ont admis que les relations extérieures, et plus particulièrement, les questions de défense nationale sont inadaptées aux principes du droit constitutionnel, notamment la démocratie. A ce titre, Jean-Jacques ROUSSEAU estime que le peuple n'a pas à se soucier des affaires de dehors de l'État⁵.

En effet, le besoin de flexibilité, de rapidité et d'efficacité peut expliquer les avantages évidents de l'exécutif sur les autres pouvoirs dans ce domaine. La confidentialité des informations hautement stratégiques qui guident le choix de mener ou non une opération militaire soutient également la primauté du pouvoir exécutif.

Cependant, si l'analyse non exhaustive de la doctrine juridique témoigne que l'autorité gouvernementale est la plus adaptée pour diriger les actions visant à garantir l'intégrité de l'État vis-à-vis de l'extérieur, les principes de légitimité démocratique, de transparence et de reddition de comptes exigent

d'associer les représentants du peuple à la prise de décision de l'emploi des forces armées.

Dès lors se pose la question suivante, **le pouvoir de contrôle dévolu au parlement, en matière de défense nationale, assure-t-il l'équilibre des pouvoirs recherché par le constituant ?**

Il y a lieu de souligner que l'exercice du pouvoir a subi un changement fondamental avec l'avènement des principes de la liberté et de la démocratie. La tradition de l'État monarchique investi du pouvoir absolu, dont la responsabilité ne peut pas être mise en jeu, a fait place à l'idée d'un État limité par la loi, contrôlé par le juge et responsable devant le peuple et ses élus.

Les décisions prises par l'autorité gouvernementale sont soumises à un ensemble de mécanismes politiques et juridiques qui font de l'État de droit un État contrôlé et supervisé.

Cette transformation a marqué toute l'histoire du droit public interne, et a principalement concerné le comportement intérieur de l'État. Néanmoins, quand il s'agit des actes tournés vers l'extérieur, cette évolution est beaucoup plus nuancée.

Le contrôle des questions liées à la défense nationale est à l'état primitif en droit international, mais il est plus encore faible en droit interne (I).

A cet effet, plusieurs auteurs ont essayé de proposer des palliatifs à cette faiblesse (II), à travers la réorganisation des prérogatives de contrôle dévolues aux parlementaires.

I- Un contrôle parlementaire faible

Le contrôle parlementaire est défini comme la supervision des actions politiques et administratives de l'exécutif. Il peut s'accompagner ou non de sanctions, conduire à la censure du Gouvernement ou à faire des investigations. Il peut être ordinaire, c'est-à-dire limité à la collecte d'informations, ou extraordinaire, et donc accompagné de sanctions. Il peut également être général, comme une motion de censure, ou spécial, ce qui signifie qu'il est limité à un type d'acte, comme l'extension de l'état de siège.

Cependant, aucune de ces classifications ne permet d'observer la diversification des fonctions de contrôle du parlement dans le cadre des questions liées à la défense nationale.

Le système politique et institutionnel algérien, dont on souligne les aspects hyper présidentiels, n'intègre pas les mécanismes de balancement du régime présidentiel. Il y a lieu de rappeler que le Président de la République, centre d'impulsion de la politique de défense nationale, n'est pas politiquement responsable devant le parlement.

Dans ce cadre, le Président n'est pas tenu de procéder à une information systématique du Parlement sur les affaires militaires, en sa qualité de Chef suprême des Forces Armées de la République.

Le champ étroit de l'intervention du Gouvernement (représenté par le ministère en charge de la défense nationale) dans les questions liées à la défense nationale limite la portée du contrôle-information exercé par les parlementaires (1). Le consentement de ses derniers ne concerne pas tous les domaines de la matière étudiée. En énumérant les actions nécessitant un avis ou une permission parlementaire, le constituant a encadré et limité le domaine du contrôle-autorisation (2).

1- Un contrôle-information limité

L'article 115 de la Constitution du 1^{er} Novembre 2020 stipule que le « *Parlement contrôle l'action du Gouvernement dans les conditions fixées par la constitution elle-même* ». Il renvoie au moyen dont dispose le parlement pour exercer ses attributions en tant qu'autorité investie du pouvoir de contrôle général.

En effet, les articles 106 et 111 de la constitution confient aux membres de l'Assemblée Populaire Nationale le droit d'ouvrir un débat lors de l'examen du Plan d'action du Gouvernement et la déclaration de politique générale, sensés retracer les éléments de la politique nationale y compris en matière de défense. Aussi, *Les membres du Parlement peuvent adresser, par voie orale ou en la forme écrite, toute question à tout membre du Gouvernement* (Art. 158 de la constitution). Les questions et les débats au sein de l'hémicycle constituent le principal moyen pour le parlement pour s'informer de l'action du Gouvernement (a). Aussi, le rôle croissant que jouent les commissions permanentes au niveau des deux chambres a transformé le contrôle-information pratiqué par les parlementaires (b).

Par ailleurs, le Constituant prévoit que les membres du Parlement peuvent interpellier le Gouvernement sur l'état d'application des lois, une attribution inenvisageable, dans le domaine étudié, en l'absence d'une législation qui fixe les règles générales relatives à la Défense Nationale et à l'utilisation des forces armées par les autorités civiles (c).

a- Les questions orales et écrites :

Les questions parlementaires, écrites et orales sont parmi les mécanismes de contrôle les plus utilisés - au niveau du Parlement algérien et des parlements de nombreux pays arabes et occidentaux-, par rapport à d'autres moyens dont dispose les parlementaires.

Le système constitutionnel algérien a adopté ce mécanisme de contrôle parlementaire depuis l'indépendance. Il a été prévu dans la constitution de 1963 notamment son article 38, ainsi que dans la constitution de 1976, dont l'article 124 prévoyait un système de questions écrites uniquement. Aussi, la constitution de 1989 le consacre dans son article 125 qui rétablissait les questions parlementaires, écrites et orales. La constitution de 1996 ainsi que la révision constitutionnelle de 2020, ont continué de renforcer cet instrument, dans le cadre d'un parlement bicaméral.

Si les questions constituent l'outil principal des parlementaires pour obtenir des informations liées à une question qu'ils ignorent, vérifier la survenance d'un événement ou savoir les mesures que le gouvernement a l'intention de prendre concernant un sujet spécifique⁶, elles ont été encadrées par la loi organique 16-12 du 25 août 2016 fixant l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée populaire nationale et du Conseil de la Nation ainsi que les relations fonctionnelles entre les chambres du Parlement et le Gouvernement, dans ses articles 69 à 76, mais également par l'instruction de l'Assemblée Populaire Nationale n°8 du 12 juillet 2000, relative aux questions orales et écrites.

En effet, ladite loi confère au bureau de chacune des deux chambres un pouvoir discrétionnaire pour statuer sur la recevabilité des questions, ce qui limite le droit reconnu aux parlementaires d'adresser *toute question à tout membre du Gouvernement*⁷.

Dans la pratique, les questions orales adressées par les parlementaires aux membres du Gouvernement ne concernent généralement que des sujets qui relèvent du développement local, des doléances de citoyens ou des revendications de certaines catégories socio-professionnelles.

Par ailleurs, la lecture de l'article 70 laisse entendre que les questions ne peuvent être adressées qu'à un membre du Gouvernement concerné par l'objet de la question. Or, dans la matière étudiée, le poste de ministre de la défense nationale est généralement occupé par le Président de la République, non responsable politiquement devant le Parlement.

Les conditions de recevabilité des questions orales et écrites, réduisent considérablement leur usage dans les affaires liées à la défense nationale, dont les informations sont généralement revêtues du secret de défense, leur divulgation risque de porter atteinte à l'intérêt suprême du pays.

L'exercice du contrôle parlementaire sur l'action gouvernemental à travers les questions orales et écrites a révélé certaines limites de cet instrument. En effet, plusieurs parlementaires se sont plaints des retards considérables accusés par des membres du Gouvernement dans leurs réponses. Cette situation affirme inéluctablement qu'il s'agit là d'un contrôle-information limité.

b- Le rôle des commissions de la défense nationale

Conformément à la loi organique 16-12 du 25 août 2016 fixant l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée populaire nationale et du Conseil de la Nation ainsi que les relations fonctionnelles entre les chambres du Parlement et le Gouvernement, et conformément aux règlements intérieurs des deux chambres⁸, il est institué une commission de la défense nationale au niveau de chaque chambre.

Les commissions permanentes sont censées être les structures sur lesquelles repose le quotidien du travail législatif. Néanmoins, elles sont cantonnées dans un rôle strictement technique, leur confiant un travail préparatoire non contraignant pour le Gouvernement. Elles ne sont saisies que par les Présidents de chambre, chacun en ce qui le concerne, exclusivement pour examiner un projet ou une proposition de loi relevant de leurs

compétences ainsi que des pièces et documents s'y rapportant (Art. 38 du RIAPN et Art. 32 du RICN).

Dans le cadre de la consolidation du contrôle parlementaire, la révision constitutionnelle du 1^{er} novembre 2021, a renforcé le rôle des commissions permanentes, pour assurer l'information du Parlement, à même de lui permettre d'exercer un contrôle sur la politique du Gouvernement. Cette information est principalement recueillie grâce à deux instruments que les commissions devraient utiliser : les auditions et les missions d'information, conformément aux dispositions de l'article 137 de la Constitution.

Cependant, en attendant l'amendement de la loi organique et la mise en conformité des règlements intérieurs des deux chambres avec la Constitution, ces missions d'information, semblent déjà être strictement encadrées. Le parlement doit préciser le sujet ou la situation objet d'une mission d'information, elle-même limitée dans le temps, car elle est temporaire selon les termes de l'article susmentionné.

Concernant les auditions, la commission de défense nationale, à l'instar des autres commissions, peut convoquer toute personne qualifiée et expérimentée pouvant l'aider à accomplir sa mission. Cette possibilité devrait être élargie mais elle conservera son caractère purement informatif, en raison du faible niveau d'activité législative concernant la défense nationale.

c- L'absence d'un cadre de référence

Les relations extérieures d'une manière général et particulièrement la défense nationale sont des domaines qui relèvent de la compétence exclusive de l'exécutif. Cet état de fait intériorisé par les parlementaires et légitimé par la doctrine constitutionnelle, a conduit à l'amointrissement de l'activité législative en la matière.

En effet, si les parlementaires sont habilités à interpeler le Gouvernement sur l'état d'application des lois (Art.160 de la constitution), les principes généraux de la Défense ainsi que son régime juridique doivent être définis dans des textes de nature législatives (Art. 139-27 de la constitution).

Le législateur a voté quelques lois régissant le domaine de la défense nationale, tel que le statut général des personnels militaires, la participation de

l'Armée nationale populaire à des missions de sauvegarde de l'ordre public hors les situations d'exception, le service national. Néanmoins, l'organisation, les missions et le fonctionnement de la matière étudiée nécessitent une codification pour mettre à la disposition des parlementaires un cadre de référence leur permettant l'exercice de leurs attributions en matière de contrôle.

Il est à signaler qu'en France, la Commission supérieure de codification a élaboré en 2004, le code de la défense qui regroupe, dans un ensemble unique et cohérent, les textes relatifs à la défense. Ce code, composé d'une partie législative et d'une partie réglementaire, permet une clarification de l'état de la réglementation du ministère de la défense.

Aussi, le code définit la stratégie de sécurité nationale ainsi que les objectifs de la politique de défense, il détaille la répartition des compétences, prévue par la Constitution.

Au même titre, les États Unis dispose d'un arsenal juridique en la matière, conservé dans le Code des États-Unis (*United States Code*), regroupant essentiellement le *National Defense Act* et le *National Security Act*.

Il y a lieu de rappeler l'intérêt de codifier les textes juridiques relatifs à la défense nationale, afin de rendre ces textes, rassemblés dans un même volume, accessibles et plus facilement consultables. Un droit cohérent, classé selon un plan logique est rationalisé permettrait aux instances chargées de sa mise en œuvre d'agir dans le respect des principes de démocratie et de l'État de droit, et sous la supervision des autorités investies du pouvoir de contrôle.

2- Un contrôle-autorisation encadré :

Philippe NORTON définit les Parlements « *comme étant des institutions destinées par la Constitution à donner leur accord à des mesures de politique publique exécutoires* »⁹.

Ainsi, c'est la fonction d'autorisation qui définit le Parlement et c'est elle qui permet d'évaluer son rapport avec l'exécutif, à travers la mesure de son degré d'influence sur les projets qui lui sont soumis pour approbation.

Dans la matière étudiée, le constituant a subordonné l'action du Gouvernement à l'accord préalable des parlementaires, notamment en ce qui concerne les moyens financiers mis à sa disposition par le budget de l'État (a),

l'utilisation de la ressource humaine et matérielle (b) et enfin sa capacité à déterminer les mesures prises dans les situations exceptionnelles (c).

a- Le contrôle parlementaire à travers l'autorisation budgétaire :

Le Parlement exerce son contrôle de l'action du gouvernement en disposant des moyens de son travail à travers des mécanismes et des outils juridiques définis clairement et explicitement par la constitution, notamment la discussion et le vote du budget de l'État avant sa mise en œuvre, appelé communément *le contrôle a priori*.

Historiquement, le Parlement est une création de la bourgeoisie. Dans un premier stade, le monarque, soutenu par la noblesse et la classe sociale qui en dépendait, avait traditionnellement tous les pouvoirs pour percevoir l'impôt, et devait faire face à la formation d'une bourgeoisie sous l'influence des transformations économiques. Ainsi, le principe d'autorisation budgétaire constitue un élément fondateur du parlementarisme.

Ceci signale que le contrôle du budget de l'État d'une manière générale, mais plus particulièrement dans les questions liées à la défense nationale, confère aux parlementaires le pouvoir de déterminer le contenu de la politique nationale en la matière. Le vote du budget de la défense est le processus d'allocation des ressources financières destinées au Ministère de la Défense, et notamment à son équipement, personnel, infrastructure et programmes.

L'autorisation parlementaire permet donc de valider les priorités de la défense nationale, fixées selon l'environnement stratégique, ainsi que la possibilité d'une participation à des opérations militaires ou de soutien de la paix.

Néanmoins, la loi organique relative aux lois de finances ainsi que la pratique parlementaire en Algérie révèlent que l'approbation par le Parlement des crédits alloués à la défense nationale dépend de la répartition des blocs budgétaires, trop approximative dans la loi de finances pour être mentionnée directement. Certes, la répartition des crédits par chapitres devrait accompagner le projet de loi de finances, mais ces documents n'ont aucune valeur législative, et en général, la dénomination des chapitres est si large que le coût de certaines dépenses ne peut être déterminé, et par conséquent, le contrôle des dépenses

doit s'opérer au niveau des sections voir même des articles, dont la présentation par le Gouvernement demeure facultative.

En second lieu, le pouvoir d'amendement du Parlement concernant la loi de finances est très limité. A cet égard, la restriction au droit d'amendement introduite par la constitution, dans son article 147 est capitale. Les parlementaires ne peuvent pas intervenir dans la direction des affaires de la défense nationale à travers l'allocation de crédits destinés à financer des opérations non prévues par le Gouvernement. Aussi, ils ne peuvent pas vérifier si les opérations financées sur le budget de l'État sont conformes à la constitution.

Il est donc légitime de s'interroger sur l'utilité du contrôle budgétaire si la loi de finances peut autoriser le financement d'une opération extérieure contraire aux principes de la politique étrangère définies par la Constitution.

Sur ce plan, il s'avère que le principe d'autorisation budgétaire *-l'un des instruments de contrôle les plus puissants et les plus efficaces que détient le parlement-* s'est réduit à une simple formalité qui valide l'action du Gouvernement en matière de politique de défense nationale par l'approbation des montants de ressources financières généralistes et approximatives en vue de permettre au Gouvernement d'exécuter la politique qu'il détermine.

b- L'approbation de la participation des unités de l'armée aux opérations extérieures :

Les nouveaux défis auxquels fait face la sécurité nationale ainsi que les menaces croissantes de la paix internationale ont obligé les États ainsi que les organisations internationales à redéfinir les stratégies sécuritaires et de défense.

A cet égard, l'Organisation des Nations Unies a mis en place un dispositif pour assurer sa mission permanente à savoir, le maintien de la paix et de la sécurité internationales, à travers les Opérations de Maintien de la Paix (OMP). Ne disposant pas d'une armée, chaque fois que le Conseil de sécurité autorise le lancement d'une telle opération, il détermine son mandat, et demande, à travers le Secrétaire Général, aux États membres des contributions en troupes et moyens logistiques.

Dans ce cadre, l'Algérie a participé à plusieurs opérations sous couvert de l'ONU et des différentes conventions internationales et résolutions Onusiennes,

notamment dans la République du Congo, en Angola après l'indépendance de ce pays, Au Cambodge et à Haïti¹⁰.

Il y a lieu de signaler que l'expédition de troupes pour participer à ces missions était considérée comme une décision de politique étrangère appartenant pleinement à l'Exécutif, jusqu'à l'adoption de la constitution de novembre 2020, qui a introduit l'obligation de l'autorisation parlementaire.

En effet, la Constitution confie au Président de la République, Chef suprême des Forces Armées et souvent Ministre de la Défense Nationale, le pouvoir de décision en matière de l'envoi des unités de l'Armée Nationale Populaire à l'étranger après approbation à la majorité des deux tiers (2/3) de chaque chambre du Parlement (art. 91-2).

Néanmoins, cette disposition ne précise pas la portée de cette autorisation ni sa forme. *A priori*, le Président de la République ne peut ordonner l'engagement de la force armée à l'étranger que dans le cadre des opérations décidées par les Nations Unies, l'Union Africaine ou la Ligue des États Arabes, conformément aux dispositions de l'article 31 de la Constitution.

Si on considère que l'autorisation parlementaire ne peut se traduire qu'à travers des textes à caractère législatif dont il incombe au pouvoir exécutif de l'appliquer ; la règle constitutionnelle fixant cette autorisation d'envoi des unités de l'Armée Nationale Populaire à l'étranger n'a toutefois pas précisé s'il s'agit d'un texte de loi ou d'une autre forme normative.

Il est à préciser que la loi organique modifiant et complétant la loi n° 16-12 du 25 août 2016, fixant l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée populaire nationale et du Conseil de la Nation ainsi que les relations fonctionnelles entre les chambres du Parlement et le Gouvernement, devrait être adoptée lors de la session parlementaire de 2022 afin de se conformer aux nouvelles dispositions constitutionnelles en vigueur.

c- Le rôle contrasté du Parlement dans le contrôle des situations exceptionnelles :

D'emblée, il convient de préciser le terme de situations exceptionnelles. Nous entendons par « situation exceptionnelle » un événement susceptible de

menacer les conditions d'existence de l'État. Dans le cadre de notre étude, les situations exceptionnelles qui nous intéressent sont définies par la Constitution.

Premièrement dans son article 98, la Loi fondamentale précise que *« lorsque le pays est menacé d'un péril imminent dans ses institutions, dans son indépendance ou dans son intégrité territoriale, le Président de la République décrète l'état d'exception... [...] Une telle mesure est prise, le Président du Conseil de la Nation, le Président de l'Assemblée Populaire Nationale et le Président de la Cour constitutionnelle consultés »*.

Il y a lieu de signaler que le constituant a écarté toute intervention des députés et des membres du Conseil de la Nation. Seuls les Présidents des deux chambres sont consultés, sans pour autant que leurs avis soient contraignants. Ceci signifie que la prise de décision de décréter l'état d'exception revient seulement au Président de la République, en dépit des conséquences que peut avoir une telle situation sur les libertés publiques individuelles et collectives.

La révision constitutionnelle du 1er novembre 2020 a tenté de renforcer le contrôle parlementaire de cette situation, en limitant la durée maximale de celle-ci à 60 jours. Sa prorogation ne peut être effectuée « qu'après l'approbation de la majorité des membres du Parlement, les deux chambres réunies ». (Art. 98-5 de la Constitution). La révision de la loi organique fixant l'organisation et le fonctionnement des deux chambres ainsi que les relations fonctionnelles entre elles et le Gouvernement, devrait préciser les modalités de mise en œuvre de cette autorisation. Elle doit se prononcer sur la forme de cette dernière (s'agira-t-il d'une loi ou d'une résolution ?) ainsi que sur son contenu (est-ce que la prorogation sera pour une durée limitée et renouvelable ou illimitée ?).

Ensuite, dans l'article 100, le constituant reprend le principe de consultation des présidents des deux chambres du Parlement en cas d'agression effective ou imminente, justifiant la déclaration de guerre. Cette consultation n'a qu'une dimension politique. Le Parlement est un organe représentatif élu par le peuple, il exprime la volonté populaire. Sa consultation, dans une situation aussi dangereuse, tend à légitimer la décision prise par le Président de la République et à partager la responsabilité politique qui en découle.

Enfin, la constitution a traité la fin de l'état de guerre, dans son article 102, qui oblige le Président de la république à soumettre les accords d'armistice et les traités de paix à l'approbation expresse de chacune des chambres du Parlement, limitant ainsi doublement le rôle de ce dernier :

D'une part, le Président de la république présente aux parlementaires un texte dont les termes ont été déjà négociés et arrêtés, et d'autre part les parlementaires ne disposent pas d'un pouvoir d'amendement, ce qui rend leur consentement quasiment acquis.

II- Une faiblesse du contrôle parlementaire surmontable

Le contrôle parlementaire sur les questions liées à la défense nationale, tel que prévu par la constitution, ne permet pas de modérer le pouvoir du Président de la République, considéré au sens de cette même Constitution comme étant ; le Chef suprême des forces armées et responsable de la défense nationale (article 91-1), l'incarnation de l'État dans le pays et à l'étranger, et le garant de la constitution (article 84). Cette faiblesse du pouvoir législatif est due essentiellement au déséquilibre qui caractérise le rapport entre le titulaire du pouvoir de direction et celui du pouvoir du contrôle politique.

Le Parlement se trouve dans une situation de faiblesse en raison des contraintes imposées par la matière étudiée, particulièrement celles liées à la discrétion et la confidentialité des informations liées à la défense, à l'unité de commandement et à la diligence, nécessaire à la prise de décision en matière sécuritaire.

En effet, la doctrine constitutionnelle a défendu longuement ce cadre de pensée, en mettant en évidence une inadéquation qui existerait entre la défense nationale et les principes de démocratie ou la liberté individuelle.

Toutefois, dans le cadre de la soumission de l'État au droit, il est concevable de prévoir des principes juridiques qui restreignent le pouvoir discrétionnaire de l'autorité investie du pouvoir de direction. La préservation de l'intégrité de l'État, objectif suprême de la matière étudiée, exige une conciliation entre les principes de démocratie et les impératifs de la défense nationale (1), afin de pouvoir proposer des améliorations des outils du contrôle parlementaire (2).

1- La compatibilité entre la défense nationale et les principes de démocratie

Plusieurs auteurs en droit, comme en sciences politiques, ont soutenu que le régime démocratique, fondé sur le pluralisme, la délibération et la transparence, est inadapté aux exigences de la mise en œuvre de la défense nationale, notamment l'agilité, l'unité et la discrétion.

A ce titre, Jean-Jacques ROUSSEAU, défenseur de la République comme cité idéale, estimait que, par exception, le peuple ne devait pas se soucier des affaires du dehors de l'État¹¹. Alexis DE TOCQUEVILLE, pour sa part, défendait une concentration organique favorable à un gouvernement ou à un individu¹², en matière de défense nationale, tandis que les affaires intérieures, sont soumises aux principes de démocratie.

Selon ces opinions, les gouvernements sont plus éclairés que le peuple en termes de l'emploi de la force armée, et la perspective démocratique défendue en politique intérieure est ainsi compatible avec celles aristocratique en matière militaire.

Néanmoins, ces avis ont été nuancés et discuté par des chercheurs contemporains¹³, estimant que les arguments avancés font une confusion entre la forme du régime démocratique (l'organisation du pouvoir) et son contenu (les principes auxquels renvoie la démocratie).

Les développements récents en droit constitutionnel et en sciences politiques estiment que les constitutions modernes opèrent une conciliation entre la matière de défense et la substance de la démocratie (a), en arguant que le déséquilibre entre les pouvoirs de direction et celui de contrôle est expliqué par l'hypercratie qui caractérise le rapport entre eux (b).

a- La conciliation de la défense nationale avec les principes de démocratie

Dans leurs critiques de la classification aristotélicienne des régimes politiques, Emmanuel KANT, Emile DURKHEIM, Hans KELSEN ou Julien FREUND, définissent le régime démocratique comme étant la forme d'organisation permettant la participation « égale » du peuple à la prise de décision¹⁴. Charles EISENMANN rappela d'ailleurs que cette participation

répond à l'expression d'une liberté, qui est d'abord de dimension collective, « *Il s'agit de la "liberté politique", celle qui provient du fait de participer au gouvernement de l'Etat, de faire en ce sens partie de l'appareil du pouvoir, d'y être associé, comme élément de l'appareil gouvernemental.* »¹⁵.

A ce titre, la forme « démocratique » ne préjuge pas d'une organisation constitutionnelle particulière, « *ni ne se préoccupe de distinguer l'intérieur de l'extérieur. Elle attribue simplement la possibilité aux individus de participer à la vie politique de la Cité ou de ne pas y participer* »¹⁶.

La constituant algérien reconnaît l'exercice du pouvoir par le peuple, directement, à travers le référendum, ou par le biais de ses représentants, élus au suffrage universelle (Art. 8 de la Constitution). En effet, c'est le peuple qui instaure des institutions dont l'objectif initial est *la sauvegarde et la consolidation de la souveraineté et de l'indépendance nationales* (Art. 9 de la Constitution).

Si la Constitution investit exclusivement le Président de la République du pouvoir de direction de la force armée, et ne permet pas au peuple de participer directement à la politique de défense nationale, le mécanisme représentatif est le principal moyen pour l'impliquer, soit par le chef de l'État, élu au suffrage universel direct (Art. 85 de la Constitution), soit par le Parlement chargé du contrôle de l'action du Gouvernement (Art. 115), responsable de la mise en œuvre du programme présidentiel (Art. 105).

Sur le plan substantiel, il y a lieu de souligner que la démocratie s'adapte aux exigences de la défense nationale. Certaines situations particulières liées à la sauvegarde de l'intégrité de l'État (Préservation de la souveraineté et de l'indépendance nationale) induisent une limitation des libertés individuelles (tel que la liberté de circulation). Toutefois, ces limites sont prévues par la Constitution, voir les traités internationaux visant la promotion des droits de l'Homme. Dans cette mesure, il ne s'agit pas d'une contradiction entre la démocratie et les exigences de la défense nationale, dès lors que les règles juridiques régissant les situations exceptionnelles, normalement temporaires, organisent l'exercice des libertés par les individus, d'une part, et le pouvoir par les autorités dûment habilitées, d'autre part. Dans une telle perspective, la fin

démocratique, à savoir l'égalité et la sauvegarde des libertés individuelles, est toujours poursuivie.

Or la démocratie ne peut pas être appréhendée que dans sa dimension individualiste, elle vise également la participation de la collectivité dans la direction des affaires concernant le peuple souverain.

La constitution algérienne impose à tout citoyen *le devoir de protéger et de sauvegarder l'indépendance du pays, sa souveraineté et l'intégrité de son territoire national*¹⁷. Il s'agit là d'une charge qui incombe à l'ensemble des individus réunis dans la collectivité. Dans cette mesure, la participation égale au processus électoral pour le choix des représentants du peuple assure la contribution du souverain dans la direction et le contrôle des questions liées à la défense nationale. En somme, sans évoquer les limites du mécanisme de représentation, la dimension collective du contenu de la démocratie apparaît compatible avec la défense nationale.

Sur la base des développements précédents, il est permis de rejeter la thèse d'inadaptation de la défense nationale à la démocratie, longuement défendue par la doctrine classique du droit constitutionnel. La faiblesse du contrôle parlementaire peut s'expliquer par le rapport déséquilibré entre le titulaire du pouvoir de direction et celui censé exercer le contrôle.

b- L'ajustement du rapport entre le pouvoir de direction et de contrôle

L'étude des relations extérieures de l'État en droit constitutionnel, présentée par Thibaud Mulier¹⁸, dans sa thèse de doctorat relève un aspect très intéressant dans ce domaine. En effet, l'auteur se base dans sa critique de la faiblesse du contrôle parlementaire sur le rapport entre les pouvoirs publics.

Dans ce cadre, il y a lieu de rappeler que la science du droit constitutionnel s'est intéressée à diverses classifications des régimes politiques fondées sur différents critères¹⁹. Si Aristote opérerait une distinction entre un Gouvernement démocratique (Athènes et Rome) et un Gouvernement aristocratique (Gênes et Venise), c'est-à-dire, une classification fondée sur le critère du détenteur du pouvoir, Montesquieu se basait sur l'exercice du pouvoir lui-même, il recherchait le Gouvernement modéré²⁰. Sa proposition concorde avec la pensée

d'Alexis DE TOCQUEVILLE, plaidant pour un régime mixte, démocratique au-dedans, aristocratique au dehors.

Les travaux de Julien FREUND ont permis d'affiner la classification des régimes politiques basée sur le critère du pouvoir. Il a répertorié les Gouvernements en trois groupes. Le premier, *hypercratique*, centralise le commandement et s'appuie sur une hiérarchie ferme fondée sur l'obéissance.

Le second, *anarchique*, réduit l'autorité jusqu'à l'effacement du commandement menant ainsi à la désobéissance et l'insoumission.

Enfin, le troisième est de type *mésocratique*, où on essaye de tempérer le pouvoir et de réaliser un équilibre commandement/obéissance, nécessaire à la sauvegarde de l'intégrité de l'Etat²¹.

Selon FREUND, la *mésocratie* signifie que le pouvoir doit être entouré de contre-pouvoirs. Pour les attributions liées à la défense nationale, dont la direction est dévolue à l'Exécutif, un contrôle exercé par le parlement est recevable pour encadrer la prise de décision²².

S'agissant de l'exercice de ces attributions dans le système politique algérien, le pouvoir de direction de la défense nationale est faiblement encadré par l'autorité investie du pouvoir de contrôle. L'exclusivité présidentielle instituée par le constituant ainsi que la pratique des parlementaires, durant les neuf législatures, ont limité le balancement du pouvoir de direction.

La concentration des pouvoirs militaires dans les mains du Président de la République, Chef suprême des Forces Armées de la République et le responsable de la Défense Nationale (Art. 91 de la constitution), mène le régime politique algérien, dans la matière étudiée, vers l'hypercratie qui affaiblit le pouvoir de contrôle, créant ainsi un déséquilibre dans son rapport avec le pouvoir de direction.

Dans la pratique du pouvoir exécutif algérien, il s'avère que les questions objet de notre étude sont traitées dans le cadre du Haut Conseil de la Sécurité. Cette institution prévue par la Constitution (articles 96 à 100) est sensée être consultée de manière exceptionnelle et sur des questions impérieuses liée à la sécurité nationale. Le constituant n'a pas défini sa composante ni son champ d'intervention mais il apparaît que son rôle devient de plus en plus important en matière de défense et de sécurité nationale au sens large des termes.

A la lumière de ce qui précède, il est possible de formuler des propositions tendant à réajuster l'équilibre de ce rapport, à travers la répartition des compétences pour renforcer le contrôle parlementaire en matière des questions liées à la défense nationale.

2- Les palliatifs envisageables à la faiblesse du contrôle parlementaire

Afin de renforcer le pouvoir de contrôle de la direction de la défense nationale, décidée par le Président de la République, il y a lieu de consolider les compétences du parlement en la matière, tout en respectant le principe d'équilibre des pouvoirs prévu par la Constitution.

En effet, la concentration du pouvoir de direction ainsi que la faiblesse du parlement, tel que développées précédemment, induisent une hypercratie, contraire aux principes démocratiques poursuivis par le constituant. La recherche d'une « mésocratie » amène à la revalorisation des compétences existantes, notamment les attributions de contrôle général (a).

Aussi, il y a lieu de reconsidérer le contrôle-autorisation, afin de garantir l'efficacité du contrôle parlementaire (b).

a- La mise en valeur du contrôle général

Les questions de défense nationale relèvent de la compétence exclusive du Président de la République. Son action n'est pas responsable politiquement, contrairement au Gouvernement. Or, ce dernier ne peut pas prétendre décider puisqu'il n'est pas responsable de la matière étudiée²³. De ce fait, le renforcement du contrôle général du Parlement nécessite un réaménagement du pouvoir de direction de la défense nationale. S'il est inconcevable de déposséder le chef de l'État de son pouvoir d'arrêter la politique nationale de défense, il est suggéré de confier la conduite de cette politique au Gouvernement, conformément à ses orientations et sous le contrôle du Parlement.

Par ailleurs, les développements précédents ont démontré que la révision constitutionnelle du 1^{er} novembre 2020 a instauré une dynamique du renforcement du contrôle-information qui devrait se poursuivre. La constitutionnalisation d'un contrôle-information plus général sur l'action

extérieure de l'État semble s'inscrire en cohérence avec son développement, notamment au sein des commissions spécialisées. A ce titre, le constituant peut prévoir un débat annuel, au niveau des commissions parlementaires concernées, sur la politique de défense nationale, le volume des ressources financières allouées au département en charge de la défense nationale, les programmes de coopération militaire et l'état de préparation des forces armées...etc.

Ce renforcement passe également par celui de l'accroissement des échanges avec le Gouvernement, des liens et des contacts entre militaires et parlementaires. En somme, le renforcement du contrôle général permettra de rationaliser le contrôle-autorisation, à travers la maîtrise du contexte ayant conduit à la prise de décision.

b- Le réaménagement du contrôle-autorisation

A l'exception de l'autorisation budgétaire, limitée à l'année considérée, le contrôle-autorisation exercé par le Parlement revête un caractère ponctuel, il s'effectue à la demande de l'autorité gouvernementale. A ce titre, cette dernière dispose d'une marge de manœuvre très large, une fois que le consentement du Parlement est acquis, elle peut proroger la mission des troupes participant à une opération de maintien de la paix, en dehors du territoire, sans avoir besoin de consulter les représentants du souverain.

Dans ce cadre, et afin de renforcer les attributions de ces derniers, il y a lieu d'envisager un cycle régulier du contrôle-autorisation pour la poursuite d'une intervention militaire à l'extérieur, ce qui semble une première étape raisonnable.

Un contrôle-autorisation trimestriel ou semestriel et non plus ponctuelle de l'opération rendrait les parlementaires plus mobilisés et mieux informés en séance publique, et les impliquerait davantage. Certes, la régularité du contrôle-autorisation est nécessaire pour permettre un suivi de la participation des troupes à des opérations en dehors du territoire national, mais il serait sans doute souhaitable que le délai de ces opérations soit discuté.

Sur un autre plan, le contrôle autorisation est également limité par les dispositions constitutionnelles instituant la législation par Ordonnances

présidentielles. A ce titre, la Constitution du 1^{er} Novembre 2020 prévoit dans son article 142 que « *durant les vacances parlementaires, le Président de la République peut, sur des questions urgentes, légiférer par ordonnance...* ». De même, il est prévu qu'en cas d'état d'exception, le Président de la République peut légiférer par ordonnances. Ces prérogatives législatives dévolues au Président de la République en vertu de la Constitution, renforcent davantage la primauté du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif et réduisent considérablement la portée de l'autorisation parlementaire qui nécessite réaménagement et consolidation.

Conclusion :

La primauté de l'exécutif en matière de défense nationale, était légitimement admise lorsque l'enjeu de ce segment était de faire face à une agression que l'on craignait soudaine et massive. Toutefois, du fait de l'évolution du concept de défense et de l'émergence de nouveaux défis, la question des relations entre les pouvoirs publics, dans ce domaine, se pose de manière toute différente.

La Constitution algérienne prévoit dans son préambule que l'Armée Nationale Populaire est la digne héritière de l'Armée de Libération Nationale. Ses missions essentielles consistent à préserver le pays contre toute menace extérieure, à protéger les citoyens, les institutions et les biens, contre le fléau du terrorisme, ce qui contribue au renforcement de la cohésion nationale et à la consécration de l'esprit de solidarité entre le peuple et son armée. Au-delà de cette dimension d'appartenance populaire et de cohésion nationale, le constituant a confié à l'Armée Nationale Populaire d'autres missions, à savoir ; la sauvegarde de l'indépendance nationale, la défense de la souveraineté nationale, de l'unité et de l'intégrité territoriale du pays, ainsi que la protection de son espace terrestre, aérien et maritime.

Le poids de l'institution en charge de la défense nationale et son rôle axial défini par la Constitution nous interpelle quant à la capacité du pouvoir législatif à instaurer un contrôle parlementaire sur les questions de défense nationale en vertu des dispositions constitutionnelles en vigueur.

L'examen des dispositifs juridiques et des pratiques de contrôle parlementaire sur les questions liées à la défense nationale nous conduit à

constater que le constituant a privilégié d'instituer un contrôle parlementaire souple et peu formalisé.

Les parlementaires sont investis du pouvoir de contrôle de l'action du Gouvernement, néanmoins, les mécanismes de responsabilité de ce dernier ne favorisent pas un contrôle efficace.

Or, le Gouvernement dont la Constitution du 1er Novembre 2020 a consacré tout un chapitre (article 103 et suivants), au demeurant chargé de mettre en place un plan d'action pour la mise en œuvre du programme présidentiel, ne dispose pas de compétences en matière de sécurité et de défense nationale. Dépourvu de toutes prérogatives en la matière, en dépit du système du bicéphalisme gouvernemental institué depuis la constitution de 1989, le Gouvernement ne peut être tenu responsable ou rendre compte au Parlement en la matière.

En effet, lorsqu'il s'agit de défense nationale, le Parlement se voit limité dans l'exercice de ses attributions de contrôle général. Ceci est dû essentiellement au fait que les compétences immédiates en la matière sont du ressort exclusif du Président de la République. Même s'il difficile d'imaginer que le chef de l'État puisse s'en passer des relais gouvernementaux pour la mise en œuvre de son pouvoir de direction, la tradition du régime politique algérien a consacré l'indépendance organique et fonctionnelle de la défense nationale par rapport au Gouvernement, étant donné que le Président de la République occupe généralement le poste de ministre de la défense nationale.

Il apert que l'information recueillie à travers les questions écrites et orales, dans l'hémicycle ou au niveau des commissions permanentes n'est pas suffisante pour éclairer la décision des représentants du souverain lorsque leur consentement est sollicité pour se prononcer sur le budget consacré à la défense nationale ou pour autoriser une intervention des troupes de l'armée nationale en dehors du territoire. Néanmoins, force est de constater que ce qui manque d'abord au Parlement Algérien, ce ne sont pas des pouvoirs nouveaux, mais la volonté de bien exercer ceux qu'il détient déjà.

Souvent mis au second plan, dévalorisé, considéré comme une simple chambre d'enregistrement avec une majorité totalement acquise au pouvoir exécutif ; Cette image ternie du Parlement ne se justifie nullement par les

prérogatives dont il dispose en matière de contrôle et d'autorisation de l'action gouvernementale, mais trouve sans essence dans les pratiques des parlementaires au regard de l'image qu'ils donnent d'eux-mêmes, qu'ils donnent à l'opinion publique et à l'État en général²⁴.

Aussi, si la politique de défense nationale doit obéir à une certaine efficacité basée sur l'unité de commandement, un meilleur agencement des pouvoirs de direction et de contrôle contribuerait à renforcer l'équilibre des pouvoirs et à consolider l'État de droit.

Enfin, l'instauration d'un contrôle parlementaire fort sur les questions liées à la défense nationale, comparable à celui des autres démocraties, vise à associer le Parlement, lieu du débat public et contradictoire, et source de légitimité et creuset de consensus sur les questions d'intérêt national. Il doit passer par une modernisation du droit et de la pratique et poursuivre l'objectif de mieux balancer le pouvoir de l'exécutif, sans pour autant nuire à la cohérence du processus décisionnel dans ce cadre.

. Marges:

¹ Livre X, Chap. II, In MONTESQUIEU, De l'esprit des lois 1, GF, Flammarion, Paris, 1979, p. 306.

² Jean BODIN, les six livres de la République, L.I, In Thibaud MULIER, Les relations extérieures de l'Etat en droit constitutionnel français, Coll. Bibliothèque des thèses, Ed. Mare & Martin, Paris, 2020, P. 922.

³ Elizabeth Zoller, Droit des relations extérieures, Presses Universitaires de France, Paris, 1992, P.235.

⁴ Michel LIÉGEOIS, L'instrument militaire dans la politique étrangère, in C. ROOSENS, V. ROSOUX et T. DE WILDE D'ESTMAEL, La politique étrangère, le modèle classique à l'épreuve, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, 2004, p. 406

⁵ Jean-Jacques ROUSSEAU, Œuvres complètes de Jean-Jacques ROUSSEAU, Lettres écrites de la Montagne, Paris, Ed. A. Houssiaux, T. II, 1853, p. 74 : « *L'exercice extérieur de la puissance ne convient point au peuple; les grandes maximes d'Etat ne sont pas à sa portée ; il doit s'en rapporter là-dessus à ses chefs* ».

⁶ السعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 1990، صفحة 399.

⁷ Article 158 de la Constitution.

⁸ L'article 9 de ladite loi stipule que « *Les organes de l'Assemblée Populaire Nationale et ceux du Conseil de la Nation sont : le Président ; le bureau ; les commissions permanentes.* ». L'article 7 du règlement intérieur de l'Assemblée Populaire Nationale reprend les mêmes organes au niveau de l'APN. L'article 16 du règlement intérieur du Conseil de la Nation fixe le nombre des commissions permanentes de cette instance.

⁹ Philip NORTON, La nature du contrôle parlementaire, Pouvoirs, vol. 134, no. 3, 2010, P.7.

¹⁰ Auteur inconnu, Participation de nos forces armées au maintien de la paix, Revue El Djeich, Centre national des publications militaires, N° 683, Juin 2020, P. 38.

¹¹ Jean-Jacques ROUSSEAU, Œuvres complètes de Jean-Jacques ROUSSEAU, Lettres écrites de la Montagne, Op.cit., p. 74.

¹² Alexis DE TOCQUEVILLE, De la démocratie en Amérique, Paris, Coll. Nrf, Gallimard, T. 1, 1992, PP.238-240.

¹³ Voir les travaux de Dario BATTISTELLA, Jean du BOIS de GAUDUSSON et Philippe CLARET.

¹⁴ Thibaud MULIER, Les relations extérieures de l'Etat en droit constitutionnel français, Op.cit., P.945.

¹⁵ Charles EISENMANN, La classification des formes politiques selon Hans Kelsen, Cahiers de philosophie politique et juridique, n° 17- La pensée politique de Hans Kelsen, 1990, P.58.

¹⁶ Georges Vedel, Manuel élémentaire de droit constitutionnel, réédition Dalloz, Paris, 2002, P. 128.

¹⁷ Article 79 de la Constitution.

¹⁸Thibaud MULIER, Les relations extérieures de l'Etat en droit constitutionnel français, Op.cit.

¹⁹ Michel TROPER, Pour une théorie juridique de l'Etat, Coll. Léviathan, P.U.F, Paris, 1994, P. 253.

²⁰ Thibaud MULIER, Les relations extérieures de l'Etat en droit constitutionnel français, Op.cit., P. 960.

²¹ *Idem*, P.970.

²² Julien FREUND, Le Nouvel âge, Eléments pour une théorie de la démocratie et de la paix, Paris, Editions Marcel Rivière, 1970, P.125.

²³ Jean JOANA, Les armées contemporaines, Presses de Sciences Po, Paris, 2012, P. 263.

²⁴ TAIB Essaid, Le processus normatif en Algérie : Essaye sur la production de la norme juridique Étatique, LEBED Edition & Distribution, Alger 2021, P. 294.