

# LA FRANCE DANS LA CRISE DU KOSOVO : COHABITATION ET PROCESSUS DÉCISIONNEL

PAR

HÉLÈNE TOURARD (\*)

L'intervention armée au Kosovo a soulevé de nombreuses interrogations relatives aux moyens dont dispose la communauté internationale pour garantir le respect du droit international, particulièrement le droit international humanitaire. Au premier rang de ces moyens figure l'utilisation de forces armées nationales dépêchées sur place notamment dans le cadre du maintien de la paix. Mais cet envoi de troupes nationales à l'étranger pose à toutes les démocraties des problèmes constitutionnels et politiques, qui, dans la situation française particulière de dissociation des majorités présidentielle et parlementaire, se caractérisent par une complexité accrue du processus décisionnel d'engagement des forces armées à l'extérieur.

La constitution répartit les compétences de guerre entre trois organes constitutionnels : le président de la République, le Premier ministre et le Parlement. L'article 15 fait du président de la République le chef des armées et lui attribue la présidence des conseils et comités supérieurs de la défense nationale. En vertu de l'article 20, le gouvernement dispose de la force armée, tandis que le Premier ministre est désigné dans l'article 21 comme le responsable de la défense nationale. Enfin, l'article 35 confère au Parlement le pouvoir d'autoriser la déclaration de guerre. La cohabitation qui dédouble le pouvoir exécutif rend plus délicate la lecture de ces dispositions constitutionnelles.

Le processus décisionnel d'engagement des forces armées comporte des facteurs constitutionnels et juridiques qu'on peut tenir pour permanents, et des facteurs plus contingents. Les facteurs permanents se retrouvent aussi bien en période de dissociation des majorités parlementaire et présidentielle qu'en période de concordance des majorités. Ils correspondent à une lecture parlementaire de la Constitution : le président de la République prend la décision d'engagement des forces armées et le gouvernement en assume la responsabilité devant le Parlement. Les facteurs contingents, en revanche, proviennent de la situation de cohabitation : celle-ci se retrouve au second plan par rapport aux enjeux internationaux en cause, puisque les pesanteurs qu'imposent les grands équilibres stratégiques obligent président de la

(\*) Maître de Conférences à l'Université de Bourgogne.

République et Premier ministre à s'entendre pour parler et agir d'une seule voix.

### LES FACTEURS PERMANENTS DU PROCESSUS DÉCISIONNEL

C'est en sa qualité de chef des armées que le président de la République a pris la décision de participer aux opérations armées de l'Alliance atlantique contre la République fédérale de Yougoslavie. Le Premier ministre et le gouvernement ont assuré l'information de la représentation nationale, afin qu'elle puisse exercer son contrôle sur la politique menée par l'exécutif.

La décision d'une intervention armée a été préparée par différentes déclarations du président de la République et du ministre des Affaires étrangères. Ainsi, dans un communiqué conjoint avec le Premier ministre britannique, le président de la République annonça qu'en l'absence d'accord politique pour régler la crise du Kosovo, toutes les options devraient être envisagées (1). De son côté, le ministre des Affaires étrangères, répondant à une question d'actualité au Sénat, rappela l'ensemble des moyens politiques et diplomatiques employés pour tenter de résoudre la crise et précisa qu'aucun autre moyen ne devait être écarté (2).

Les opérations aériennes contre la République fédérale de Yougoslavie (RFY) furent décidées le 23 mars 1999, après le discours du Secrétaire général de l'OTAN (3). Le 24 mars 1999, un communiqué des autorités françaises annonça que « *le président de la République, en accord avec le gouvernement, a décidé la participation des forces françaises aux actions militaires, devenues inévitables, qui vont être engagées dans le cadre de l'Alliance atlantique* » (4). Le même jour, le président de la République expliqua dans une déclaration les raisons qui l'avaient amené à décider la participation de l'armée de l'air française à l'action de l'Alliance atlantique (5).

Par la suite, c'est par le biais d'allocutions radiotélévisées ou d'entretiens télévisés que le président de la République expliqua, directement au peuple,

(1) Communiqué conjoint du président de la République, M. Jacques Chirac, et du Premier ministre britannique, M. Tony Blair, 28.01.1999, *Politique étrangère de la France*, janvier/février 1999, La Documentation française, p. 133.

(2) Réponse du ministre des Affaires étrangères, M. Hubert Védrine, à une question d'actualité au Sénat, 21 janvier 1999, *Politique étrangère de la France*, janvier/février 1999, p. 95.

(3) Discours du Secrétaire général Javier Solana, Madariaga, 23 mars 1999, *Documents d'actualité internationale*, n° 9, p. 341.

(4) Communiqué des autorités françaises, le 24 mars 1999, *Documents d'actualité internationale*, 1999, n° 9, p. 342.

(5) Déclaration du président Jacques Chirac le 24 mars 1999, *Documents d'actualité internationale*, 1999, n° 9, p. 341.

sa décision d'engager les forces françaises dans l'intervention armée contre la RFY et informa régulièrement les Français de la situation au Kosovo (6).

Cette décision du président de la République de faire participer la France aux opérations armées alliées a été endossée par le Premier ministre et le gouvernement devant la représentation nationale. En effet, dans une lecture parlementaire de la constitution, le gouvernement est responsable de la politique menée par l'exécutif, devant les assemblées. Il s'agit de voir si et comment le Parlement a été associé à cette décision de politique étrangère.

Tandis que le président de la République s'est adressé directement aux Français dans des allocutions radiotélévisées, le Premier ministre s'est tourné vers la représentation nationale, en répondant aux questions d'actualité aussi bien devant l'Assemblée nationale que devant le Sénat. Dès le 23 mars 1999, le Premier ministre expliqua aux députés que la France était déterminée à « *prendre toute sa part à l'action militaire devenue inévitable* » (7). Dans cette intervention, le chef du gouvernement assura le Parlement d'une information rapide et complète, et de la disponibilité des ministres de la Défense et des Affaires étrangères pour toute audition devant les commissions spécialisées du Parlement (8).

Le Premier ministre intervint le 26 mars devant l'Assemblée nationale et il réaffirma l'accord entre le président de la République et le gouvernement dans la prise de décision d'engagement des forces aériennes françaises dans les opérations armées alliées (9). Dans cette intervention devant la représentation nationale, le Premier ministre présenta un bref rappel des actions diplomatiques entreprises auprès de la RFY et des Albanais du Kosovo, il justifia ensuite le recours à la force et il acheva son intervention par l'explication du dispositif militaire de l'opération alliée (10).

La tradition républicaine exige l'intervention préalable des assemblées pour autoriser l'exécutif à engager les hostilités armées. La question est de savoir comment les assemblées peuvent exercer leurs droits dans le contexte actuel du recours à la force armée. Dans la crise du Golfe, l'article 35 de la constitution (« *La déclaration de guerre est autorisée par le Parlement* ») ne fut pas utilisé et la représentation nationale fut seulement associée à la décision présidentielle d'engagement des forces armées françaises par un débat et un

(6) Intervention du président Jacques Chirac le 29 mars 1999, *Documents d'actualité internationale*, 1999, n° 9, p. 344; Intervention radiotélévisée du président Jacques Chirac sur l'évolution de la situation au Kosovo le 6 avril 1999 et le 12 avril 1999, *Documents d'actualité internationale*, 1999, n° 9, p. 383; Intervention radiotélévisée du président Jacques Chirac sur l'évolution de la situation au Kosovo le 21 avril 1999, *Documents d'actualité internationale*, 1999, n° 9, p. 438; Intervention radiotélévisée du président Jacques Chirac sur l'évolution de la situation au Kosovo le 30 mai 1999, *Documents d'actualité internationale*, 1999, n° 9, p. 476; Entretien du président Jacques Chirac à la chaîne de télévision française TF1 le 10 juin 1999, *Documents d'actualité internationale*, 1999, n° 9, pp. 572-575.

(7) Intervention du Premier ministre, M. Lionel Jospin, à l'Assemblée nationale lors des questions au gouvernement, 23 mars 1999, *Politique étrangère de la France*, mars/avril 1999, p. 189.

(8) *Ibid.*, p. 189.

(9) Déclaration du gouvernement et débat sur la situation au Kosovo, *J.O.R.F.*, 27 mars 1999, p. 2969.

(10) Déclaration du gouvernement et débat sur la situation au Kosovo, *J.O.R.F.*, 27 mars 1999, p. 2985.

vote. En ce qui concerne la situation en Bosnie en 1995, c'est M. Juppé, le ministre des Affaires étrangères, avec son homologue britannique, qui proposa le 20 avril 1995 la création d'une force de réaction rapide pour venir en aide aux casques bleus menacés sur le terrain (11). Le président de la République de l'époque, François Mitterrand, ne s'opposa pas à cette initiative. Dès sa prise de fonction, le président Chirac décida de gérer directement la crise de Bosnie (12). Le consensus existant entre la majorité et l'opposition sur la nécessité de porter secours aux casques bleus de Bosnie explique mal cependant la présence d'un très faible nombre de députés lors du débat sur l'ex-Yougoslavie à l'Assemblée nationale (13).

Dans la crise du Kosovo, il n'y eut pas non plus juridiquement d'autorisation parlementaire pour la participation de l'armée de l'air française aux opérations de l'Alliance atlantique. Il n'y eut aucun vote du Parlement et le Premier ministre ne se présenta devant la représentation nationale que trois jours après le déclenchement des opérations armées contre la RFY. Certains députés firent remarquer qu'il y avait là un recul par rapport à la situation lors de la guerre du Golfe, puisque le Premier ministre de l'époque avait engagé la responsabilité du gouvernement sur cette question (14). Paul Quilès, notamment, dénonça le « *décalage entre notre situation constitutionnelle et les besoins de la démocratie* » (15).

Le Premier ministre dans son intervention du 26 mars donna son interprétation de l'article 35 de la constitution : selon lui, des opérations militaires peuvent être engagées par le pouvoir exécutif sans l'accord du Parlement dès lors qu'une déclaration de guerre n'est pas juridiquement nécessaire (16). L'article 35 se limiterait à l'hypothèse d'une guerre classique (17). Cependant, le gouvernement considère que le Parlement a été consulté sur l'éventualité du recours à la force contre la RFY lors des questions d'actualité où le Premier ministre avait laissé entendre la possibilité d'une intervention armée (18). D'autre part, l'exécutif dans son ensemble estime que le Parlement a pleinement exercé sa fonction de contrôle à l'occasion de l'engagement des forces armées françaises au Kosovo (19).

Il est vrai que l'on peut constater une volonté de transparence de la part du gouvernement, qui se traduit par plusieurs auditions des ministres

(11) Afsané BASSIR POUR, « La France appelle au renforcement de la sécurité de la Forpronu en Bosnie », *Le Monde*, 20 avril 1995, p. 5.

(12) Thierry BRÉHIER, « M. Chirac se veut le 'patron' de la politique étrangère française », *Le Monde*, 2 juin 1995, p. 3.

(13) J.-B. MONTVALON et G. COURTOIS, « Le débat sur l'ex-Yougoslavie à l'Assemblée nationale a eu lieu devant un hémicycle presque vide », *Le Monde*, 8 juin 1995, p. 2.

(14) *Chronique constitutionnelle française*, 1<sup>er</sup> janvier-30 avril 1999, *Pouvoirs*, n° 90, p. 191.

(15) *Ibid.*, p. 191.

(16) Déclaration du gouvernement et débat sur la situation au Kosovo, *J.O.R.F.*, 27 mars 1999, p. 2985.

(17) Voir l'analyse d'Elisabeth ZOLLER à propos de la guerre du golfe, *Droit des relations extérieures*, PUF, 1992, pp. 87-88.

(18) Site Internet du gouvernement.

(19) Communiqué du Conseil des ministres 1<sup>er</sup> juillet 1999, Site Internet de l'Élysée.

concernés devant les commissions spécialisées des deux assemblées. De son côté, le Premier ministre est intervenu à de nombreuses reprises devant l'Assemblée nationale, et devant le Sénat, à l'occasion des questions d'actualité au gouvernement (20). D'ailleurs, le ministre de la Défense a présenté au début de l'année 1999 des mesures destinées à favoriser l'information parlementaire sur les opérations extérieures des armées françaises : ainsi, un rapport annuel sur les opérations extérieures devrait être présenté et débattu devant le Parlement et une présentation des objectifs d'une opération extérieure devrait avoir lieu devant les commissions spécialisées du Parlement dans le mois suivant le déclenchement de l'opération (21). On peut effectuer ici un parallèle avec le « *War powers Act* » du Congrès américain, qui n'impose au Président qu'une obligation de rapport au Congrès et n'a pas atteint l'objectif d'instauration d'un véritable dialogue entre le Congrès et le Président pour la décision d'envoi de troupes armées à l'étranger.

On constate ainsi que le partage des compétences entre les organes constitutionnels pour la prise de décision d'engagement des forces armées françaises dans une opération internationale se fait selon un schéma classique : l'action est décidée par le pouvoir exécutif, le contrôle doit être exercé par le Parlement. Mais qu'en est-il de la répartition des rôles au sein du pouvoir exécutif en période de cohabitation ?

#### LES FACTEURS CONTINGENTS DU PROCESSUS DÉCISIONNEL

La constitution donne une responsabilité primordiale au Président de la République dans la conduite des affaires extérieures et dans l'engagement des forces armées françaises. Le Premier ministre n'est cependant pas totalement exclu de ces domaines. Il s'agit alors pour les deux pôles de l'exécutif de trouver un accord sur l'ensemble des questions de politique étrangère. Autant la première cohabitation (1986-88) avait été conflictuelle sur ce terrain, en raison de la rivalité entre les deux hommes politiques concernés,

(20) Intervention du Premier ministre, M. Lionel Jospin, à l'Assemblée nationale le 26 mars 1999, *Politique étrangère de la France*, mars/avril 1999, pp. 208-211; Réponse du Premier ministre, M. Lionel Jospin, à une question d'actualité à l'Assemblée nationale le 30 mars 1999, *Politique étrangère de la France*, mars/avril 1999, p. 238; Intervention du Premier ministre, M. Lionel Jospin lors des questions d'actualité à l'Assemblée nationale le 31 mars 1999, *Politique étrangère de la France*, mars/avril 1999, pp. 247-249; Intervention du Premier ministre, M. Lionel Jospin lors des questions d'actualité à l'Assemblée nationale le 6 avril 1999, *Politique étrangère de la France*, mars/avril 1999, p. 277; Intervention du Premier ministre, M. Lionel Jospin lors des questions d'actualité à l'Assemblée nationale le 13 avril 1999, *Politique étrangère de la France*, mars/avril 1999, p. 339; Intervention du Premier ministre, M. Lionel Jospin lors des questions d'actualité au Sénat le 15 avril 1999, *Politique étrangère de la France*, mars/avril 1999, p. 352; Intervention du Premier ministre, M. Lionel Jospin lors des questions d'actualité à l'Assemblée nationale le 27 avril 1999, *Politique étrangère de la France*, mars/avril 1999, p. 448.

(21) *Chronique constitutionnelle française*, 1<sup>er</sup> janvier-30 avril 1999, *Pouvoirs*, n° 90, p. 204.

autant les acteurs actuels du jeu politique paraissent avoir intégré la situation de cohabitation dans leur gestion des affaires étrangères.

Lors de la deuxième cohabitation (1993-95), certaines crises donnèrent lieu à des décisions communes. Ainsi, le président de la République et le Premier ministre firent un communiqué commun sur la Bosnie le 26 janvier 1994 (22). De même, l'engagement humanitaire au Rwanda à partir du 23 juin 1994 fut décidé après une réunion interministérielle et un conseil restreint à l'Élysée (23). Cependant, sur le terrain strictement militaire, le président de la République décida seul des forces de frappe en Bosnie et de l'envoi de troupes au Rwanda (24).

La troisième cohabitation (après 1997) s'est trouvée confrontée à une épreuve délicate avec la crise du Kosovo. Une rétrospective des événements permet toutefois de constater l'absence de toute divergence de vues entre le président de la République et le Premier ministre, aussi bien sur les choix militaires que sur l'attitude à adopter face à M. Milosevic ou le sort des réfugiés (25). Au mois de janvier 1999, l'action diplomatique fut au premier plan pour trouver une solution politique à la crise, mais une action militaire était d'ores et déjà envisagée. Les déclarations du président de la République et du ministre des Affaires étrangères furent tout à fait coordonnées sur ce point (26). Les déclarations de tous les acteurs de l'exécutif concordèrent aussi bien sur les efforts diplomatiques que sur le recours à la force armée et sur la nécessité de redonner un rôle primordial au Conseil de sécurité de l'ONU pour la mise en œuvre de la paix au Kosovo.

Le président de la République organisa des conseils restreints sur la crise du Kosovo avec le Premier ministre, le ministre des Affaires étrangères, le ministre de la Défense et les ministres délégués aux Affaires européennes et à la coopération. Ces conseils eurent lieu le 16 février, le 21 mars, les 7 et 21 avril (27). Le conseil restreint du 7 avril fut ouvert aux caméras, confirmant le souci de l'Élysée et de Matignon d'afficher clairement leur parfaite identité de vues sur la gestion de la crise du Kosovo. L'ensemble des interventions et des attitudes des deux pôles de l'exécutif ont démontré leur souci permanent d'unité, unité qui ne serait pas le fruit d'un compromis mais bien d'une approche commune du problème (28).

(22) Christiane GOUAUD, *La cohabitation*, Ellipses, 1996, p. 100.

(23) *Ibid.*, p. 100.

(24) *Ibid.*, p. 104.

(25) Voir J.-M. AYPATHIE/P. ROBERT-DIARD, « Élysée et Matignon dans la guerre », *Le Monde*, 9 avril 1999, p. 16.

(26) *Réponse du ministre des Affaires étrangères à une question d'actualité au Sénat*, 21 janvier 1999, Politique étrangère de la France, janvier-février 1999, p. 95; *Communiqué conjoint du Président de la République et du Premier ministre britannique*, 28 janvier 1999, Politique étrangère de la France, janvier/février 1999, p. 133.

(27) *Chronique constitutionnelle française*, 30 avril 1999, *Pouvoirs*, n° 90, p. 208.

(28) J.-M. AYPATHIE/P. ROBERT-DIARD, « Élysée et Matignon dans la guerre », *Le Monde*, 9 avril 1999, p. 16.

Dès le discours du Secrétaire général de l'OTAN lançant les opérations armées contre la RFY, aussi bien le Premier ministre au cours des questions au gouvernement que le ministre des Affaires étrangères lors de son audition devant la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale, soulignèrent l'accord complet entre le président de la République et le gouvernement sur la participation de la France à cette intervention armée (29). L'entente entre président de la République et Premier ministre concerna également le refus d'envoi de troupes au sol (30). Pendant toute la durée de la crise, l'information circula entre l'Élysée, Matignon, le Quai d'Orsay et le ministère de la Défense. De plus, avant chaque Conseil des ministres, le président de la République et le Premier ministre eurent des entretiens particuliers pour coordonner leur action.

À l'issue d'un Conseil européen informel à Bruxelles le 14 avril 1999, le président de la République et le Premier ministre tinrent une conférence de presse conjointe : le président de la République précisa les rôles respectifs de l'OTAN et de l'Union européenne, le premier dans le cadre de l'action militaire et la seconde en matière de gestion politique d'un accord ; le Premier ministre quant à lui insista sur l'unité d'approche des Quinze à propos de la crise au Kosovo.

Dans un entretien avec la chaîne télévisée TF1 le 10 juin, le président de la République rappela que la constitution donne au chef de l'État en tant que chef des armées le pouvoir de décider des opérations militaires. Il ajouta cependant qu'il n'y avait eu aucune divergence de vues entre le président de la République et le gouvernement durant la crise du Kosovo (31). Dans son intervention télévisée à l'occasion de la cérémonie du 14 juillet, le chef de l'État qualifia la cohabitation de constructive (32).

Les éventuelles divergences de vues au sein du pouvoir exécutif furent abordées au cours des Conseils des ministres et concernèrent en réalité plutôt les membres du gouvernement qu'une opposition entre président de la République et Premier ministre.

Il faut constater qu'aussi bien les efforts diplomatiques que la décision d'engager les forces armées françaises dans les opérations alliées furent le fruit du travail du seul pouvoir exécutif. Le Parlement demeura totalement absent dans le processus décisionnel puisqu'aucun débat de politique étrangère ne fut organisé dans l'enceinte parlementaire. La représentation nationale fut peut-être cette fois-ci informée sérieusement de l'ensemble de la situation. Elle ne prit cependant aucune part à la décision d'envoi des forces

(29) Intervention du Premier ministre à l'Assemblée nationale lors des questions au gouvernement, 23 mars 1999, *Politique étrangère de la France*, mars/avril 1999, La Documentation française, p. 189 ; audition du Ministre des Affaires étrangères devant la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale, 23 mars 1999, *Politique étrangère de la France*, mars/avril 1999, La Documentation française, p. 192.

(30) Entretien du Premier ministre sur France 2, le 8 avril 1999.

(31) *Documents d'actualité internationale*, n° 14, 15 juillet 1999, p. 574.

(32) Site Internet de l'Élysée.

aériennes françaises au Kosovo. Il apparaît donc que le Parlement, en matière de politique étrangère, ne remplit son rôle ni de forum démocratique ni de contrôle parlementaire.

Le dialogue semble n'avoir lieu qu'au sein de l'exécutif. Dans ces conditions, on en vient à se demander si la cohabitation ne serait pas une « chance » pour la démocratie française dans la mesure où dans cette situation, président de la République et Premier ministre représentent électoralement (ou politiquement) une très grande majorité de Français, c'est-à-dire au fond deux courants d'opinion dans le peuple français.

Il est frappant de noter que la politique étrangère continue d'occuper une place réduite dans les circuits d'information de l'opinion publique. En effet, la troisième cohabitation, en raison des particularités qui la distinguent des deux premières (origine et durée), suscite de nombreux écrits et débats. Les observateurs de la vie politique cherchent à savoir comment se déroulent les relations entre les deux pôles de l'exécutif, et notamment à mettre en lumière les éventuels accrocs, heurts. Cependant, il n'est jamais question, dans ce domaine, de la politique étrangère (33). Si la différence de couleur politique entre président de la République et Premier ministre ne change absolument pas les données de la prise de décision en matière de politique extérieure, c'est peut-être que cette « anomalie » qu'est la cohabitation n'a pas de pertinence dans ce domaine. Les deux pôles de l'exécutif s'accordent totalement sur la nécessité de parler d'une seule voix au nom de la France, notamment en vue de tenter de conserver à la nation une place dans le concert des puissances. Les choix d'alliances stratégiques depuis la fin de la guerre froide sont déterminés par l'état actuel de la répartition de la puissance, non par les différences de sensibilités politiques entre coalition de partis. Les dispositions constitutionnelles permettent pourtant plusieurs configurations de jeu sur la scène internationale. La configuration retenue dans la crise du Kosovo semble déterminée principalement par le rapport de forces entre les nations, alors que les acteurs politiques auraient peut-être pu choisir une autre tactique de jeu.

Le consensus que l'on a constaté entre les deux pôles de l'exécutif au sujet de la crise du Kosovo révèle-t-il un consensus plus large au sein de la société française en matière de politique étrangère ? Il n'est pas certain que l'entente entre les partis soit due à un consensus au sein de l'opinion publique sur les bases de la politique extérieure de la France. On peut alors s'interroger sur les causes de l'absence de débat public sur les questions de politique

(33) A l'exception d'un article de J-M. APATHIE/P. ROBERT-DIARD, « Élysée et Matignon dans la guerre », *Le Monde*, 9 avril 1999, p. 16, qui décrit les mécanismes de prise de décision et la collaboration entre le Président de la République et le Premier ministre.

étrangère : découle-t-elle du manque d'intérêt de l'opinion publique pour les problèmes de politique extérieure, est-elle due à une véritable vision commune des relations internationales ou est-elle liée à la situation constitutionnelle particulière de cohabitation ?