

# LE PARLEMENT FRANÇAIS ET LES RELATIONS INTERNATIONALES

PAR

PHILIPPE BOURASSÉ<sup>1</sup>

Dans les institutions de la V<sup>e</sup> République, mais aussi conformément à une pratique ancienne, l'action diplomatique de la France est l'affaire de l'exécutif. Plus précisément encore, elle s'inscrit, avec la défense, dans le «*domaine réservé*» du Président de la République<sup>2</sup>. La Constitution ne fait référence au rôle du Parlement, dans le domaine international, que par deux articles : l'article 35, toujours en vigueur malgré son caractère obsolète, sur la déclaration de guerre, et l'article 53<sup>3</sup>, qui requiert, sous la forme de projets de loi, l'intervention du Parlement pour autoriser la ratification ou l'approbation de traités ou de conventions internationales.

Pour autant, au-delà de cette compétence législative, le Parlement développe une activité internationale nourrie à travers des instruments divers, qui, créés souvent à sa propre initiative, permettent aux parlementaires de s'investir dans l'action internationale, à la fois pour exercer leur pouvoir d'information et de contrôle, mais aussi pour démontrer la spécificité des initiatives d'élus du peuple sur la scène internationale, de nature à apporter à la diplomatie française un surcroît de crédibilité et d'influence. Si la compétence du Parlement en matière de diplomatie est donc d'abord législative, avec les limites posées à son exercice par les textes, les deux assemblées ont également développé des capacités et des outils spécifiques d'action dans le domaine international, qui sont fréquemment regroupés sous le concept, parfois contesté dans sa formulation, de «diplomatie parlementaire».

## LA PREPONDERANCE DE LA COMPETENCE LEGISLATIVE

### *Une marge de manœuvre restreinte...*

La Constitution confie au Président de la République le soin de négocier et de ratifier les traités (art. 52). Et, conformément à l'article 53, le Parlement est invité par le gouvernement à se prononcer sur ces traités ou conventions. Plus précisément, ce sont chaque année une quarantaine de projets de loi pour la ratification ou l'approbation de traités et de conventions multilatérales, ces derniers étant d'une importance au demeurant fort variable, qui sont votés par le Parlement, soit environ une loi sur deux. Les conditions d'examen de ces projets de loi sont très particulières. La marge de manœuvre des chambres parlementaires y est restreinte, mais elle a récemment évolué.

La première phase du travail s'effectue au sein des commissions des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale et du Sénat, saisies «au fond» de ces projets. En séance publique, où l'ordre du jour est souvent surchargé, l'examen des projets de loi tendant à autoriser l'approbation ou la ratification de traités prend peu de temps et, ce, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, le projet de loi ne comporte qu'un article unique, rédigé de façon très concise «*est autorisée l'adhésion à l'accord ...*» ou «*l'approbation*» ou «*la ratification de l'accord entre la France et le gouvernement*» de tel ou tel Etat. Le débat porte naturellement sur le texte annexé, c'est-à-dire le traité ou la convention proprement dits, qui en constituent le cœur. Il peut susciter l'intervention de nombreux parlementaires si l'importance de l'accord le justifie. Cependant, une forte proportion de traités, qui n'ont pas d'impact politique significatif, n'entraînent que l'intervention du ministre, suivie de celle du rapporteur, avant le passage au vote de l'article unique. Le Règlement de l'Assemblée nationale prévoit même,

---

<sup>1</sup> Ancien auditeur de l'Institut des Hautes Etudes de la Défense nationale (IHEDN, France).

<sup>2</sup> Sur la notion de «*domaine réservé*», formulée en 1959, on relèvera la précision apportée par son auteur, Jacques Chaban-Delmas, lors d'une séance de l'Assemblée – qu'il présidait alors – le 26 avril 1962 : «*lorsque j'ai parlé d'un secteur à réserver au chef de l'Etat, je pensais non pas au chef de l'Etat, mais au général de Gaulle. Il est bien évident [...] que la création ou l'existence d'un tel secteur réservé était propre aux membres de la formation politique*» à laquelle il appartenait, à savoir l'UNR. L'écho de cette précision s'est, depuis longtemps, perdu ...

<sup>3</sup> «*Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi.*»

depuis 1998, une procédure d'examen simplifiée spécifique pour ces projets de loi, sans débat. Dans ce cas, le président de séance «*met directement aux voix l'ensemble du texte, sauf décision contraire de la Conférence des présidents*»<sup>4</sup>.

Une autre raison de la relative célérité des débats en séance publique sur ces projets de loi tient à la faible marge d'action laissée au Parlement en la matière : celui-ci n'a d'autre choix que de les accepter ou de les rejeter, cette dernière éventualité étant exceptionnelle et n'ayant jusqu'à présent pas été réalisée sous la V<sup>e</sup> République. Le Conseil constitutionnel affirme ainsi explicitement, dans une décision du 9 avril 2003<sup>5</sup> : «*le seul pouvoir reconnu au Parlement en matière de traités internationaux par la Constitution est celui d'en autoriser ou d'en refuser la ratification ou l'approbation dans les cas mentionnés à l'article 53*». En réalité existe une troisième option intermédiaire : une assemblée peut ajourner sa décision. Le Règlement de l'Assemblée nationale, en son article 128, 2<sup>e</sup> alinéa, le prévoit expressément sur ces projets de loi : «*l'Assemblée conclut à l'adoption, au rejet ou à l'ajournement [...]*». Au Sénat, une procédure identique peut être suivie par le biais de la demande de «renvoi en commission».

Cependant, les effets d'une telle procédure dans les deux assemblées ne peuvent qu'être limités dans le temps : le gouvernement doit donner son accord et peut demander qu'il soit procédé à l'examen du texte dans la même journée. S'il ne le demande pas, le délai peut être sensiblement plus long, de quelques semaines à plusieurs mois, le gouvernement restant maître de l'ordre du jour prioritaire. Dans ce cas, la demande d'ajournement ou de renvoi en commission prend toute son importance politique. Ces procédures permettent en effet à chaque assemblée d'exprimer sa propre appréciation sur un acte diplomatique, en se fondant sur le comportement du pays partenaire ou sur l'analyse du contexte régional où ce pays s'inscrit. Elles permettent de poser ainsi la question de l'opportunité, sinon du traité lui-même, au moins du moment choisi pour en autoriser la ratification et de solliciter des garanties politiques ou juridiques supplémentaires avant de se prononcer. Il en fut ainsi de la demande d'ajournement formulée en février 1997 par M. Valéry Giscard d'Estaing, alors président de la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale, sur le projet de loi autorisant la ratification de l'accord euro-méditerranéen avec Israël. Ce fut également le cas sur un traité d'extradition avec les Etats-Unis, la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale ayant souhaité obtenir des assurances sur les conditions d'application, aux Etats-Unis, de la peine de mort que pourrait encourir une personne extradée de France.

### ***...qui a récemment sensiblement évolué***

La compétence législative s'exprime habituellement par voie d'amendements. Force est de constater que le recours à ceux-ci sont, pour les projets concernant traités et conventions, soumis à des règles ou à des pratiques très spécifiques. Le texte même de la convention ou du traité n'est pas susceptible d'être amendé. Tel n'est pas – ou plus – le cas du projet de loi proprement dit, qui en autorise l'approbation ou la ratification : l'exemple le plus connu et qui innova en la matière est le projet de loi autorisant la ratification du Traité d'Amsterdam, signé en octobre 1997 et soumis aux assemblées en mars 1999. Pour s'assurer du soutien d'un Parlement fort réservé sur un traité européen qui ne permettait aucune avancée dans le domaine des institutions de l'Union, le gouvernement ajouta, par amendement, un article 2 au projet, prévoyant que «*la République française exprime sa détermination de voir réaliser, au-delà des stipulations du Traité d'Amsterdam, des progrès substantiels dans la voie de la réforme des institutions de l'Union européenne, afin de rendre le fonctionnement de l'Union plus efficace et plus démocratique, avant la conclusion des premières négociations d'adhésion*».

Comme l'indique le débat de la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale du 3 février 1999<sup>6</sup>, le Règlement de l'Assemblée excluait alors la possibilité d'un

---

<sup>4</sup> Règlement de l'Assemblée nationale, art. 107.

<sup>5</sup> *Journal officiel*, 14 et 15 avr. 2003

<sup>6</sup> Assemblée nationale, *Bulletin des commissions*, n° 19, session 1998-1999.

amendement parlementaire à tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité ou l'approbation d'un accord international non soumis à ratification. Son article 128 1<sup>er</sup> alinéa précisait ainsi que, lorsque l'Assemblée est saisie d'un tel projet, *«il n'est pas voté sur les articles contenus dans ces actes et il ne peut être déposé d'amendement»*. On notera qu'une telle disposition, aussi explicite, ne figure pas dans le Règlement du Sénat, dont l'article 47 prévoit seulement que, lorsqu'il est saisi d'un tel projet de loi, *«il n'est pas voté sur les articles de ce traité, mais seulement sur le projet de loi tendant à autoriser la ratification»*. Le silence du Règlement du Sénat à l'endroit d'éventuels amendements à ce type de projet de loi devait inciter par la suite l'Assemblée nationale à modifier l'article 128, arguant de ce que le Conseil constitutionnel, saisi de plein droit sur la constitutionnalité des règlements des assemblées parlementaires, n'avait pas trouvé à redire à la rédaction du Règlement du Sénat, autorisant ainsi implicitement le dépôt d'amendements.

A cet égard, c'est l'examen, par la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale, d'un projet de loi autorisant la ratification de plusieurs conventions internationales qui a permis de clarifier la situation juridique du droit d'amendement des parlementaires en la matière. Ce projet de loi concernait la ratification de six conventions, négociées dans le cadre de l'Organisation internationale du travail (OIT), concernant la marine marchande et les droits des marins et gens de mer. Le rapporteur du projet à la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale<sup>7</sup> s'est alors élevé contre la procédure suivie par le gouvernement et tendant à soumettre au Parlement un projet unique pour ces six conventions. Cela l'a ensuite conduit à mettre en cause l'article 128 du Règlement de l'Assemblée nationale interdisant le dépôt d'amendements, notamment d'amendements de suppression d'un article : il était considéré que l'Assemblée ne pouvait, dès lors, qu'adopter ou rejeter les six articles du projet en bloc – un par convention –, alors que, dans l'absolu, les prérogatives du Parlement auraient pu le conduire à ne rejeter qu'une ou plusieurs des conventions proposées<sup>8</sup> et que, au surplus, une telle faculté était déjà ouverte au Sénat. La commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale avait alors ajourné l'examen du texte dans l'attente d'une réforme de son règlement intérieur.

La modification du règlement de l'Assemblée nationale fut votée en séance publique le 26 mars 2003. Le premier alinéa de l'article 128 se vit amputé du membre de phrase *«et il ne peut être déposé d'amendement»*. Dans sa décision du 9 avril 2003<sup>9</sup> précitée, le Conseil constitutionnel a validé la constitutionnalité de la modification proposée, sous une réserve d'interprétation d'ailleurs également applicable à l'article 47 du Règlement du Sénat, précisant que ces dispositions *«ne sauraient être interprétées comme accordant aux membres du Parlement compétence pour assortir de réserves, de conditions ou de déclarations interprétatives l'autorisation de ratifier un traité ou d'approuver un accord international non soumis à ratification»*. Qu'en est-il ensuite de la faculté, pour ces mêmes parlementaires, d'user de leur droit d'initiative législative dans ce domaine? Un député, un sénateur, peut-il déposer une proposition de loi autorisant l'approbation ou la ratification d'un traité? Cette solution est juridiquement possible, même si son éventualité suppose que deux conditions spécifiques essentielles, liées à la nature même de la matière en cause, soient réunies : d'abord que cette proposition de loi porte sur un instrument international (traité ou convention) déjà signé par la France selon les formes habituelles (art. 52 de la Constitution), ensuite que, en application de l'article 54 de la Constitution, l'engagement international en question ne comporte pas une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver ne pouvant intervenir qu'après la révision de la Constitution.

---

<sup>7</sup> M. Guy LANGAGNE, *Rapport AN*, n° 759, 26 mars 2003 (XII<sup>e</sup> législature).

<sup>8</sup> Ce qui n'était, en l'occurrence, dans l'intention d'aucun député.

<sup>9</sup> *Journal officiel*, 14 et 15 avr. 2003.

Une telle démarche parlementaire pourrait ainsi se concevoir pour accélérer le processus de ratification et souligner l'importance politique d'un accord auquel la France aurait souscrit. En effet, entre la signature d'un traité ou d'une convention internationale par l'autorité française habilitée et son passage devant le Parlement s'écoule fréquemment un long délai, qui, lié très souvent à de lourdes procédures de consultations interministérielles, donne un mauvais signal quant à la détermination de l'exécutif à engager réellement la France dans le dispositif qu'il a pourtant formellement accepté. Cela fut notamment le cas pour la Convention de Rome portant création d'une Cour pénale internationale – une proposition de loi tendant à autoriser sa ratification fut déposée à l'Assemblée nationale. Ce pourrait l'être pour la Convention de l'UNESCO, signée en octobre 2005, sur la diversité culturelle, sur laquelle plusieurs parlementaires<sup>10</sup> ont manifesté leur souhait de voir s'engager rapidement la phase de ratification.

La possibilité juridique de déposer une proposition de loi autorisant l'approbation ou la ratification d'un instrument international est d'ailleurs désormais d'autant plus plausible que, lors de la discussion à l'Assemblée nationale de la loi du 30 juillet 2003 relative à la chasse, c'est par la voie d'un amendement parlementaire à ce texte que fut adoptée, sans débat spécifique, la convention dite AEWA (African Eurasian Waterbird Agreement) sur la conservation et la gestion des espèces migratoires. Cette procédure n'a pas été contestée en séance par le gouvernement et constitue ainsi une « première ».

Cela étant, pas davantage dans le domaine international que dans tout autre, la compétence du Parlement n'est limitée à sa seule mission de législation. La diversité et la richesse des enjeux internationaux, la menace universelle que peut amener l'évolution de certains pôles de crises, de même que le développement de nombreux centres d'analyses stratégiques ont concouru à impliquer toujours plus les parlementaires et l'assemblée à laquelle ils appartiennent dans l'action internationale.

#### L'ACTION INTERNATIONALE EXTRA-LEGISLATIVE DU PARLEMENT

Les présidents de chacune des deux assemblées et leurs commissions des Affaires étrangères assurent une part importante de la responsabilité internationale du Parlement.

##### *Les initiatives des présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat*

Le président du Sénat et celui de l'Assemblée nationale ont progressivement développé une fonction internationale propre. Celle-ci dépasse le seul rôle protocolaire qui les fait figurer en bonne place sur l'agenda de tout chef d'Etat étranger en visite officielle en France.

Chacun des deux présidents effectue des déplacements à l'étranger qui peuvent revêtir une signification politique particulière. Il en est ainsi du déplacement effectué, en 2005, en Turquie, par M. Jean-Louis Debré, président de l'Assemblée nationale, en compagnie des présidents des groupes politiques de l'Assemblée, à un moment où la candidature de ce pays à l'Union européenne faisait l'objet, en France, d'un débat intense. Le président du Sénat a, pour sa part, axé une part de son action internationale sur la promotion du bicamérisme dans le cadre de la démocratie parlementaire. A l'initiative de M. Christian Poncelet a été créée, en 2000, l'Association des Sénats d'Europe, puis le Forum des Sénats du monde, lui-même décliné régionalement avec les forums des Sénats et Secondes chambres d'Afrique et du monde arabe.

Parallèlement à certaines rencontres internationales organisées entre chefs d'Etat et de gouvernement, les présidents des deux assemblées françaises se réunissent souvent avec leurs homologues étrangers. C'est ainsi que se tiennent régulièrement les réunions des présidents

<sup>10</sup>

Au moment de la rédaction de ces lignes – 4 janvier 2006 –, aucune proposition de loi n'a été déposée en ce sens.

des parlements des pays membres du G8<sup>11</sup> ou de ceux du dialogue euro-méditerranéen «5 + 5»<sup>12</sup>. Ces rencontres contribuent à promouvoir une dimension parlementaire spécifique aux sujets abordés dans la réunion des «exécutifs», permettant aussi de développer un lien relationnel étroit entre les présidents d'assemblée, à l'instar de celui qui existe entre les responsables gouvernementaux. Ainsi peut s'instaurer, à ces occasions, une sorte de «parité» internationale des pouvoirs, législatif et exécutif.

Enfin, le Bureau de chaque assemblée a créé en son sein une délégation «à la coopération interparlementaire» (Sénat), «chargée des activités internationales» (Assemblée nationale), dont les fonctions consistent à coordonner les actions internationales de leurs présidences respectives. Parmi ces actions, les missions d'observation d'élections dans des pays étrangers représentent une part importante. Si c'est, à l'Assemblée nationale, la délégation du Bureau qui est en charge de décider de l'opportunité et de la composition de ces missions, cette prérogative, au Sénat, relève de son seul président. Ces missions conduisent les parlementaires à vérifier la régularité d'opérations électorales dans certains pays qui le demandent expressément. Cette demande préalable est d'ailleurs l'une des conditions requises pour que de telles missions soient organisées. Trois autres préalables sont également posés : le caractère exceptionnel des élections et «l'importance politique du pays», un avis du ministère des Affaires étrangères et la garantie de pouvoir suivre librement, sur place, le déroulement des élections.

La présidence de chacune des deux assemblées s'est également activement et concrètement investie dans la coopération interparlementaire. Chaque assemblée s'est ainsi dotée d'une direction des relations internationales, dont l'une des missions consiste à mettre en œuvre une assistance technique – formation, échanges de fonctionnaires, *etc.* – au profit de parlements de pays ayant acquis récemment leur indépendance ou recouvré la démocratie – Cambodge, Bosnie-Herzégovine, Afghanistan – ou encore d'Etats désireux de moderniser leur mécanique parlementaire – comme plusieurs pays d'Europe centrale et orientale au moment de leur intégration dans l'Union européenne.

### ***L'information et le contrôle, missions traditionnelles***

Une large part des moyens d'action des parlementaires dans la vie internationale relève traditionnellement de «*l'information et du contrôle*» confiés en l'espèce aux commissions des Affaires étrangères. Ainsi, le Règlement du Sénat (art. 21) comme celui de l'Assemblée nationale, (art. 145) prévoient la possibilité, pour les commissions permanentes, de désigner des missions d'information sur les questions relevant de leur compétence. De même, l'article 22 du Règlement du Sénat prévoit que les commissions permanentes assurent l'information du Sénat «*pour lui permettre d'exercer [...] son contrôle sur la politique du gouvernement*», sans pour autant y associer une procédure particulière.

Les missions d'information instituées par les commissions des Affaires étrangères peuvent concerner aussi bien un pays ou une région qu'une thématique plus générale de l'actualité internationale – mondialisation, terrorisme, prolifération nucléaire, *etc.* Dans les deux cas, ces missions, composées généralement de deux à six parlementaires, effectuent des déplacements dans les pays concernés et procèdent parallèlement à des auditions d'experts ou de fonctionnaires.

Les déplacements de missions d'information à l'étranger ont une signification particulière en ce que les parlementaires sont porteurs d'une légitimité spécifique, distincte de celle de l'exécutif, même si les deux légitimités sont complémentaires et n'entraînent guère de concurrence de fond. Cette marge de manœuvre accrue, cette liberté d'action et de propos liée au statut de parlementaire, le caractère pluraliste des délégations – formées de représentants des différents groupes politiques – permettent ainsi que certains messages soient délivrés à des responsables étrangers, que certaines rencontres avec tel ou tel dirigeant soient possibles, alors même qu'elles seraient délicates pour un membre du gouvernement : songeons ainsi

---

<sup>11</sup> Allemagne, Canada, Etats-Unis, France, Italie, Japon, Royaume-Uni et Russie.

<sup>12</sup> Algérie, Libye, Maroc, Mauritanie, Tunisie, Espagne, France, Italie, Malte et Portugal.

aux déplacements de députés et sénateurs en Libye, au moment où les relations officielles entre les deux pays étaient au plus bas niveau. Les visites de délégations parlementaires permettent ainsi de relayer, d'approfondir et d'expliquer une diplomatie. Ce rôle, qui est aussi celui des groupes interparlementaires d'amitié, relève donc essentiellement du «démultiplicateur d'influence».

Quant aux autres activités d'information assurées par les commissions des Affaires étrangères pour leur permettre d'exercer leur contrôle sur la diplomatie conduite par le gouvernement, elles regroupent le «quotidien» de ces commissions : auditions aussi régulières que possible du ministre des Affaires étrangères sur l'actualité internationale ou encore, sur un thème précis, d'experts français ou étrangers, d'ambassadeurs en poste à Paris, *etc.* Dans ce cas, il ne s'agit pas tant de contrôler, au sens strict du terme, l'action diplomatique, que de recueillir, aux meilleures sources possibles, des éléments d'analyse de la situation internationale, de nature précisément à donner aux élus les moyens d'apprécier la ligne diplomatique suivie par le gouvernement sur tel ou tel sujet.

Cette fonction d'information des commissions des Affaires étrangères et de Défense<sup>13</sup>, mais aussi du Parlement en général, prend une importance particulière dans les situations de crise, lorsque le gouvernement entend y engager les forces armées. C'est la question de la compétence du Parlement sur l'autorisation d'engager des forces dans les opérations extérieures (OPEX) qui est ainsi posée. Rien, dans la Constitution, n'oblige le gouvernement à solliciter l'accord formel du Parlement pour engager des unités militaires françaises au sein d'une opération multinationale décidée, par exemple, dans le cadre de l'ONU. En revanche, le gouvernement a toute latitude pour demander au Parlement de se prononcer sur une telle décision. Le seul cas à ce jour remonte à la première guerre du Golfe, en janvier 1991, lorsque le gouvernement, à l'Assemblée nationale, a engagé sa responsabilité (art. 49, 1<sup>er</sup> alinéa) et a demandé au Sénat d'approuver une déclaration de politique générale (art. 49, 4<sup>e</sup> alinéa). En revanche, si une telle démarche n'a jamais été réalisée pour d'autres engagements militaires sensibles – Kosovo, Côte d'Ivoire... –, une procédure régulière d'information et de consultation a été mise en place entre le gouvernement et le Parlement aux temps forts de chaque crise : débats en séance publique, audition des ministres responsables – Défense, Affaires étrangères – par les commissions compétentes, mais aussi de façon plus novatrice, réunions d'information régulières par le Premier ministre, avec les présidents des commissions des Affaires étrangères et de la Défense et ceux des groupes politiques.

La première guerre du Golfe aura aussi été l'occasion d'une autre innovation. Le 13 août 1990, le Président de la République a demandé à 12 personnalités politiques de la majorité et de l'opposition, dont de nombreux parlementaires, de se rendre dans plusieurs pays d'Asie, d'Amérique latine, du Proche et Moyen-Orient, pour expliquer à leurs dirigeants la position de la France sur cette crise et les raisons de son engagement militaire programmé. Même si cette démarche pouvait répondre en partie à une préoccupation de politique intérieure, elle n'en a pas moins illustré, d'une part, la réalité d'un consensus sur les grands choix diplomatiques et, d'autre part, la fonction de légitimation que des parlementaires – dont les deux présidents des commissions des Affaires étrangères de l'époque, MM. Jean Lecanuet et Michel Vauzelle – peuvent apporter à la diplomatie gouvernementale.

Cependant, c'est aussi dans ces hypothèses où la diplomatie recourt aux moyens militaires, que l'information du Parlement fait quelquefois défaut. Une meilleure association du Parlement aux décisions gouvernementales en la matière a été réclamée par plusieurs députés et sénateurs, en particulier pour ce qui est des traités de défense ou des accords de sécurité ou de coopération militaire conclus par la France. Certes, ceux-ci n'entrent pas tous dans le champ d'application de l'article 53 de la Constitution, mais la mise en œuvre de certaines de leurs clauses peut néanmoins conduire à l'engagement de forces militaires dans le pays partenaire. Or, le Parlement n'est pas même informé de la conclusion de certains traités ou accords de cette nature<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Au Sénat, la commission des Affaires étrangères et de la Défense constitue une entité unique, ce qui n'est pas le cas à l'Assemblée nationale.

<sup>14</sup> Cf. François LAMY, *Rapport d'information de la commission de la Défense de l'Assemblée nationale (X<sup>e</sup> législature)*, n° 2 237, 8 mars 2000.

Enfin, de sa propre initiative, le gouvernement associe des parlementaires à des événements particuliers, telles certaines grandes conférences ou réunions internationales. Ainsi, plusieurs parlementaires participent en observateurs aux réunions de négociations de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ou, chaque année, à l'Assemblée générale de l'ONU à New York, au sein d'une délégation présidée par le ministre des Affaires étrangères.

### *La spécificité du domaine européen*

Le rôle du Parlement en tant qu'acteur diplomatique s'est progressivement accru pour tout ce qui concerne le fonctionnement de l'Union européenne. Situation *a priori* paradoxale, au moment où chacun s'accorde à reconnaître que, désormais, les questions communautaires ne relèvent plus vraiment des relations internationales au sens traditionnel du terme. Plusieurs raisons à cela : les institutions mêmes de l'Union, dotée d'un Parlement élu au suffrage universel et d'un exécutif – la Commission –, l'existence de politiques communes et de compétences propres, à partir desquelles se développe une activité normative autonome des institutions de l'Union, sont autant d'éléments qui concourent à donner une nature spécifique aux relations entre Etats membres, distinctes de celles qui ont habituellement cours entre Etats et distinctes aussi des coopérations interétatiques au sein des organisations intergouvernementales traditionnelles – ONU, OTAN... Pour autant, parallèlement à ce mouvement de fond qui, traité européen après traité européen, a conduit à accroître les compétences de l'Union, un mouvement symétrique tend à préserver et même à promouvoir le pouvoir de contrôle et, plus généralement, le droit de regard des parlements nationaux. Plusieurs dispositions constitutionnelles, mais aussi des pratiques innovantes, illustrent cette évolution.

Le principal instrument qui a conféré au Parlement un réel pouvoir d'expression résulte de l'article 88-4 de la Constitution, instauré en 1992 puis élargi en 1999. Aux termes de cet article, *« le gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative. Il peut également leur soumettre les autres projets ou propositions d'actes ainsi que tout document émanant d'une institution de l'Union européenne. Selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions peuvent être votées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets, propositions ou documents mentionnés à l'alinéa précédent. »* La deuxième phrase de cet article permet donc à chaque assemblée, le cas échéant, d'adopter une résolution dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune. Bien qu'elle n'ait jamais été utilisée, cette faculté est emblématique car elle est le seul canal dont dispose aujourd'hui le Parlement pour émettre un avis sur une question internationale. En effet, contrairement à bien de ses homologues, le Parlement français ne dispose pas, en dehors du cas d'espèce, de droit de résolution<sup>15</sup>.

Pour l'application de l'article 88-4, l'article 73 *bis* du Règlement du Sénat précise ainsi que la délégation pour l'Union européenne est chargée d'opérer un «*tri*» entre les quelque 300 projets ou propositions d'actes et documents émanant chaque année d'une institution de l'Union. Après examen de ces textes, la délégation peut soit conclure au dépôt d'une proposition de résolution – transmise alors à la commission compétente –, soit adopter des conclusions transmises au gouvernement, soit adresser une lettre au gouvernement à propos d'une question précise soulevée par le texte concerné, soit attirer l'attention de la commission compétente, qui juge alors de l'opportunité d'intervenir, soit, enfin, décider de ne pas intervenir.

Au-delà des dispositions constitutionnelles, une pratique nouvelle a aussi permis, à deux reprises, d'associer les parlementaires nationaux à l'élaboration d'un traité. Ce fut d'abord le cas pour la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, insérée ensuite dans le Traité de Nice (2000) puis, plus récemment pour le projet de traité instituant une Constitution

---

<sup>15</sup> Le sujet avait d'ailleurs été évoqué lors des différents débats portant sur la reconnaissance par la loi du génocide arménien. D'aucuns faisant valoir que le droit de résolution aurait permis une expression parlementaire sur ce sujet sans passer par le support législatif compte tenu des problèmes juridiques et autres que cela pose : peut-on légiférer sur une réalité historique, etc.

pour l'Europe. Dans les deux cas, dans le cadre d'une «Convention», des parlementaires nationaux ont été associés aux représentants des gouvernements, de la Commission européenne et du Parlement européen pour l'élaboration d'une norme internationale. En dehors de ces deux cas précis, propres au domaine communautaire et à sa spécificité, il serait vain d'espérer voir appliquer cette recette à l'élaboration de traités ou conventions «ordinaires», ne serait-ce que parce qu'une telle pratique irait à l'encontre de l'esprit et de la lettre des articles 52 et 53 de la Constitution.

C'est aussi dans le cadre de l'Union européenne que fut créée, en mai 1989, la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires et européennes des parlements de l'Union européennes (la COSAC). Cette décision, prise dans le cadre d'une réunion des présidents des parlements nationaux des pays membres fut consacrée ensuite par un protocole annexé au Traité d'Amsterdam. La COSAC réunit ses délégués – six parlementaires par pays membre<sup>16</sup> et trois des chaque pays candidat – deux fois par an, dans la capitale du pays qui exerce la présidence tournante de l'Union.

De plus, depuis 1991, les présidents des commissions des Affaires étrangères et de la Défense des parlements des pays membres et candidats se réunissent, également deux fois par an, dans la capitale du pays présidant l'Union. Les débats portent tout particulièrement sur la politique étrangère et de sécurité et la politique européenne de défense.

Face à ce mouvement constant d'une implication croissante des parlements nationaux dans les questions européennes et sur la question de l'influence de l'Union sur la scène internationale, on relèvera comme un autre paradoxe la récente modification de la Constitution française, prévoyant que, désormais, les projets de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un Etat à l'Union européenne seront soumis systématiquement à référendum et non plus à la procédure parlementaire de l'article 53. Cette modalité référendaire est certes parfaitement démocratique, mais elle conduit à figer dans le marbre une démarche qui, jusqu'à présent, s'agissant d'un projet de loi sur un traité ou une convention internationale, ne relevait que de l'appréciation, au cas par cas, du Président de la République.

### *Les instruments interparlementaires*

#### *Les assemblées parlementaires internationales*

Les années d'après guerre ont vu se multiplier les assemblées parlementaires internationales, en particulier dans les domaines de la défense et de la sécurité, de la coopération paneuropéenne et des droits de l'homme. Ces assemblées – non permanentes<sup>17</sup> – sont autant de structures où des parlementaires des pays membres de l'organisation internationale à laquelle l'assemblée considérée est rattachée débattent des sujets relevant de sa compétence.

L'Assemblée parlementaire de l'OTAN a été créée en 1955, lors de la première conférence annuelle réunissant les parlementaires des pays membres. Elle se veut un «*forum essentiel au dialogue parlementaire international*» sur des «*thèmes relevant [...] de la sécurité, de la politique, de l'économie*» et entend «*promouvoir entre parlementaires des pays alliés la compréhension mutuelle des grands problèmes de sécurité qui se posent au partenariat transatlantique*». Elle regroupe aujourd'hui 248 parlementaires issus des 26 pays membres, auxquels s'ajoutent 59 délégués des 13 parlements associés – pays européens non membres de l'OTAN, dont l'Ukraine et la Russie. Le Parlement français y délègue 7 sénateurs et 11 députés.

L'Assemblée parlementaire de l'OSCE a été créée en 1990 lors du Sommet de Paris qui, pour relancer le processus de coopération et de sécurité en Europe, a adopté la «Charte de Paris pour une nouvelle Europe» prévoyant, entre autres choses, la création d'une assemblée

---

<sup>16</sup> Pour la France, ce sont des membres des délégations pour l'Union européenne de chaque assemblée.

<sup>17</sup> Même si certaines d'entre elles disposent d'un secrétariat permanent.



parlementaire. Les 317 membres qui la composent aujourd'hui sont désignés par les parlements de chacun des 55 pays parties à l'OSCE. La délégation française, forte de 13 membres, regroupe 8 députés et 5 sénateurs. Cette assemblée a pour mission d'évaluer la mise en œuvre des objectifs de l'OSCE, de débattre des sujets traités par le Conseil ministériel et par les réunions des chefs d'Etat ou de gouvernement, de promouvoir des mécanismes pour la présentation et le règlement des conflits, de favoriser le renforcement des institutions démocratiques dans les Etats participants et, enfin, de contribuer au développement des structures institutionnelles de l'OSCE et des relations entre les institutions existantes de l'OSCE.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a été créée par le Traité de Londres du 5 mai 1949 instituant le Conseil de l'Europe. Le traité prévoit un système formel d'échanges entre le Comité des ministres, d'une part, et l'Assemblée parlementaire, d'autre part : demandes d'avis du comité, recommandations de l'Assemblée au Comité et vote de résolutions engageant alors les seuls parlementaires signataires. L'assemblée comprend aujourd'hui 315 délégués titulaires et la délégation française s'élève à 18 membres, 12 députés et 6 sénateurs – on notera que cette délégation est identique à celle de l'assemblée parlementaire de l'UEO.

L'Assemblée parlementaire de l'UEO a été créée en 1954 par le Traité de Bruxelles modifié. Ce traité est toujours en vigueur et donc, avec lui, l'assemblée qu'il a créée. Depuis le transfert des activités opérationnelles de l'UEO à l'Union européenne, en 2000, elle entend «*remplir les fonctions d'Assemblée interparlementaire européenne de sécurité et de défense*», dans la mesure où la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) reste une politique intergouvernementale.

Au sein de ces diverses assemblées, le rôle des délégués français est, comme celui de leurs collègues, de participer aux débats mais aussi de s'exprimer et prendre parti sur les résolutions, recommandations ou avis, qui en résultent.

L'Assemblée de l'Union interparlementaire (UIP) est l'enceinte la plus ancienne, puisqu'elle a été créée en 1889. Elle n'est, contrairement aux précédentes, rattachée à aucune organisation intergouvernementale existante et concourt à la promotion des valeurs de la démocratie représentative et des institutions parlementaires qui la mettent en œuvre, en s'attachant tout particulièrement à la défense et à la protection des droits de l'homme. L'assemblée regroupe des représentants des parlements des 143 pays membres.

L'Assemblée parlementaire de la francophonie (APF), créée en 1967 sous le nom d'Association internationale des parlementaires de langue française, a pris son actuelle dénomination en 1998, illustrant ainsi sa vocation d'organisation interparlementaire des pays de la francophonie, à compétence consultative. Elle œuvre aux côtés d'une institution intergouvernementale, l'Agence intergouvernementale de la Francophonie. Elle émet des avis et des recommandations à l'intention de la Conférence ministérielle de la Francophonie et intervient devant les chefs d'Etat lors des sommets. Sa réflexion porte sur les questions telles que les libertés politiques, l'espace économique francophone, l'éducation, la place du français dans les relations internationales... et adopte des résolutions dans les domaines politique, économique, social et culturel. La section française regroupe 150 membres – 90 députés et 60 sénateurs.

La présence d'élus nationaux au sein de ces diverses enceintes interparlementaires permet de recueillir une information internationale propre à leur domaine de compétence. Il revient ensuite aux parlementaires de diffuser cette information par la publication de rapports et, surtout, par le vote de résolutions, avis ou recommandations, de formaliser l'expression d'une analyse spécifiquement parlementaire sur un événement particulier ou, plus largement, sur l'évolution de l'environnement international. L'appartenance de députés et sénateurs aux différentes délégations constitutives de ces assemblées permet d'entretenir, en retour, au sein

du Parlement français, une «veille» et une expertise particulières, propres à enrichir les débats en séance publique portant sur l'actualité internationale, au demeurant encore fort rares. Il est également une dimension informelle importante, propre à ces assemblées interparlementaires. Celles-ci sont, par définition, le lieu de rencontre d'élus de différents pays qui trouvent là, en dehors même des réunions de travail ou des séances plénières, l'occasion de confronter leurs points de vue ou ceux de leurs gouvernements respectifs sur un événement ou une crise internationale. Ainsi, les réunions de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, après le déclenchement de la guerre d'Iraq en mars 2003, ont été l'occasion, pour les parlementaires européens et américains, de débattre et de s'expliquer sur un sujet qui a divisé nombre d'entre eux. Il en est de même des réunions de l'Assemblée parlementaire de la francophonie où sont évoquées, y compris de façon informelle, les crises qui affectent l'Afrique francophone et où peuvent même être élaborées des missions parlementaires de «bons offices».

#### *Les groupes interparlementaires d'amitié*

Ce n'est que depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale que les groupes interparlementaires d'amitié ont été reconnus explicitement par le Bureau de chacune des deux assemblées.

Pour leur constitution, au Sénat, le Bureau, qui a compétence pour l'autoriser, vérifie l'existence de «*relations officielles*» entre la France et le pays concerné, ce qui ne l'empêche pas d'y ajouter des conditions d'opportunité. L'Assemblée nationale, pour sa part, prévoit que des groupes d'amitié peuvent être constitués avec tout pays membre de l'ONU, sous réserve du respect de différents critères, comme l'existence d'un parlement et de relations diplomatiques de la France avec le pays concerné.

La situation d'un groupe interparlementaire d'amitié peut aussi être tributaire des évolutions politiques qui affectent le pays partenaire au-delà même de ces critères objectifs. La condition d'appartenance à l'ONU n'a pas empêché la création d'un groupe France-Suisse avant que ce pays n'adhère à l'Organisation, ni celle du groupe France-Québec. Les situations politiques d'un pays peuvent justifier également la suppression du groupe d'amitié concerné ou un changement de statut en «*groupe d'étude à vocation internationale*» lorsque le pays partenaire s'éloigne par trop des standards de la démocratie parlementaire.

Des créations peuvent revêtir une dimension plus politique : création d'un groupe sénatorial d'information sur le Tibet, d'un groupe d'information et de contact sur les relations franco-palestiniennes... Ces groupes, distincts des groupes interparlementaires d'amitié *stricto sensu*, expriment la volonté des parlementaires de témoigner d'une solidarité spécifique avec un peuple, en dépit de l'absence des critères juridiques habituellement requis.

A l'Assemblée nationale existent 171 groupes d'amitié ou groupes d'études à vocation internationale, une quarantaine d'entre eux étant regroupés sur une base régionale – France Amérique centrale, Caraïbes, France Afrique australe ... Au Sénat existent 63 groupes d'amitié bilatéraux et 16 regroupant plusieurs pays «*formant une entité géographique et historique*».

Les activités des groupes d'amitié reposent surtout sur des échanges, des rencontres entre parlementaires des deux pays. Ces rencontres ont lieu de façon alternée dans l'un ou l'autre des pays – déplacement à l'étranger de délégations de groupes français, accueil en France de parlementaires du pays partenaire. Les déplacements de parlementaires français donnent lieu à la publication de rapports faisant le point sur la situation du pays. De plus en plus, ces activités dépassent les seuls entretiens ou débats sur des sujets d'intérêt commun pour devenir plus opérationnelles : aide, par le biais de colloques économiques, à l'établissement de contacts entre investisseurs et entreprises français avec des représentants du pays concerné, actions de coopération décentralisée, *etc.*

\* \*  
\*

De cet ensemble assez divers d'outils que le Parlement a progressivement fabriqués pour développer une activité internationale spécifique, que ressort-il ?

*A priori*, la notion de diplomatie parlementaire ou d'activité parlementaire internationale apparaît quelque peu artificielle. Après tout, les plates-formes et programmes politiques des campagnes électorales ne portent que marginalement sur les questions internationales et les députés et sénateurs ne sont pas jugés par leurs électeurs – sauf exception – essentiellement sur les positions qu'ils ont prises durant leur mandat sur telle ou telle action diplomatique ou crise internationale.

Malgré tout, l'implication d'un parlementaire dans l'actualité du monde lui permet, dans sa circonscription, d'être à même de répondre aux inquiétudes et aux interrogations de ses interlocuteurs sur des sujets internationaux qui, même s'ils n'ont pas d'impact direct sur leur vie quotidienne, nécessitent des explications : flux migratoires, insécurité face au terrorisme, engagements de militaires français dans des opérations extérieures, crises humanitaires, conflits sans fin d'Afrique ou du Proche-Orient... Aucun élu ne peut rester sans réponse sur ces questions au motif que ses prérogatives constitutionnelles ne lui confèrent pas de pouvoir en la matière. Le discours politique ne peut plus aujourd'hui faire abstraction de ces questions, dans la mesure où elles se sont imposées dans la vie publique nationale et dans les débats citoyens. Tout ce qui concourt à l'information du Parlement sur la réalité internationale apparaît plus important et justifié encore aujourd'hui qu'hier.

Cette nécessité, pour les parlementaires, de prendre davantage en compte la complexité de la vie internationale et les différents instruments mis en place à cette fin permet-elle d'aller jusqu'à parler de «diplomatie parlementaire»? Cette expression est parfois contestée, au motif que chacun des deux termes s'exclut l'un l'autre : dans nos institutions, la diplomatie est avant tout affaire d'exécutif et le Parlement ne saurait en conduire une qui lui soit propre. L'expression démontre cependant que les élus nationaux, comme l'assemblée à laquelle ils appartiennent, peuvent être tentés d'exprimer, par ces multiples canaux progressivement mis en place, une analyse et un jugement sur l'actualité et la politique internationales, sur le rôle de la France dans le monde, comme ils le font sur l'actualité et la politique intérieures.

A cela près qu'un consensus politique assez remarquable et relativement unique en Europe est presque toujours systématiquement observé, lors des grandes crises, sur les options diplomatiques gouvernementales qu'elles provoquent. Ce qui conduirait à parler davantage d'une «appropriation parlementaire» de la diplomatie définie et conduite par le Président de la République et le gouvernement, dont les élus peuvent devenir, s'ils le décident ainsi, un relais privilégié et un démultiplicateur d'influence. La charge de la preuve est ainsi, en quelque sorte, inversée : ce n'est pas au Parlement qu'il revient d'initier une diplomatie propre, mais à l'exécutif de veiller scrupuleusement à ce que les conditions de forme et de fond soient réunies pour préserver et conforter cette «appropriation parlementaire de la diplomatie» qui, si elle venait à manquer à un gouvernement, fragiliserait la pertinence et la force de sa politique étrangère.