

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2018

Volume XIX

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

LE PARLEMENT ET LES RELATIONS INTERNATIONALES

PAR

JEANNE VALAX (*)

En 2013, alors que le régime de Bachar el Assad franchissait la « ligne rouge » en utilisant des armes chimiques pour mater la rébellion, le Président français souhaitait mettre au point une offensive-éclair en répliquant par des frappes-punitives sur le territoire syrien. Cette décision, prise par le seul chef de l'Etat sur les conseils de son chef d'état-major et de son conseiller diplomatique, devait être mise en œuvre sans consultation des assemblées. Une telle marge de manœuvre est autorisée par l'article 35 de la Constitution française, qui donne au Président la possibilité d'informer ses assemblées après que l'intervention a été menée (1). En 2016, François Hollande confiait aux journaliste G. Davet et F. Lhomme que « *l'intérêt de voter pour une opération extérieure, dans le cadre de la constitution, [était] d'avoir une majorité très large, comme Mitterrand l'avait eue sur la guerre en Irak [...] Avoir une petite majorité, c'était ne pas avoir une force morale très grande pour mener l'opération* » (2). Si on s'en fie à son témoignage, le cas de la Syrie illustre avec force comment la consultation des assemblées peut n'être qu'« envisagée » et finalement rejetée, au motif de considérations politiques. En même temps, cet épisode montre toute la difficulté d'intégrer les assemblées aux décisions militaires, tant pour des raisons techniques – les ordres militaires doivent être exécutés rapidement – que politiques – sans un soutien large du Parlement, une telle initiative perdrait inévitablement de son éclat.

Le Parlement joue cependant un rôle de contrôle : c'est en cela que consiste la participation parlementaire. Le contrôle de la diplomatie militaire représente un aspect seulement de sa participation aux relations internationales. Le contrôle de la politique commerciale constitue un

(*) Doctorante à l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

(1) L'article 35 de la Constitution dispose : « *Le Gouvernement informe le Parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger, au plus tard trois jours après le début de l'intervention. Il précise les objectifs poursuivis. Cette information peut donner lieu à un débat qui n'est suivi d'aucun vote. Lorsque la durée de l'intervention excède quatre mois, le gouvernement soumet sa prolongation à l'autorisation du Parlement. Il peut demander à l'Assemblée nationale de décider en dernier ressort. Si le Parlement n'est pas en session à l'expiration du délai de quatre mois, il se prononce à l'ouverture de la session suivante.* »

(2) G. DAVET / F. LHOMME, « *Un président ne devrait pas dire ça...* ». *Les Secrets d'un quinquennat*, Stock, Paris, 2017. Les auteurs expliquent que « *du point de vue du chef de l'Etat, il était trop risqué d'en passer par le Parlement avant d'intervenir militairement [...] A l'évidence, François Hollande, à l'instar de son prédécesseur socialiste François Mitterrand, s'est très rapidement rangé dans la logique hyper-présidentialiste, sur certains points quasiment monarchiques, des institutions de la V^e République* » (p. 575).

domaine tout aussi important. Là encore, il est significatif de constater un certain déficit démocratique. Les négociations se font en dehors des Parlements et, lorsqu'ils sont saisis, ils n'ont qu'un temps très limité pour prendre connaissance des dispositions des futurs accords. En outre, ils n'ont pas su développer des organes spécialisés, capables d'assurer un suivi régulier des grandes négociations commerciales. En France notamment, il n'existe pas de commission qui soit chargée d'un suivi attentif des négociations commerciales multilatérales (3). Or le développement des compétences de l'Union européenne (UE), a considérablement modifié la façon et l'endroit où se prennent les décisions politiques déterminantes (4). En élaborant directement sa politique commerciale et extérieure, l'UE pose de nouveaux défis auxquels les Parlements doivent être attentifs. Les accords de « seconde génération » qu'elle multiplie en sont l'illustration. Plus complets que les accords commerciaux traditionnels, ils visent non seulement à réduire les barrières commerciales tarifaires, mais couvrent aussi divers domaines (environnement, défense, santé, sécurité, *etc.*). Dans ce contexte, un nouveau fonctionnement des Parlements est à inventer. Il doit passer par une meilleure information, en amont des décisions, et de façon simultanée entre les gouvernements et les assemblées parlementaires. Il permettra de cette façon de combler le déficit démocratique dont souffrent les décisions politiques.

LE CADRE TRADITIONNEL D'ACTION DES PARLEMENTS
DANS LES RELATIONS INTERNATIONALES :
CONTRÔLE ET AUTORISATION DE RATIFICATION DES TRAITÉS

On observe dans les démocraties parlementaires modernes deux moyens d'actions privilégiés des Parlements dans le domaine des Affaires étrangères : le contrôle de l'activité du pouvoir exécutif en matière de politique étrangère et le vote d'autorisation de ratification des traités. Ces prérogatives interviennent après que les négociations ont été menées et témoignent de la place secondaire qu'occupent les Parlements dans le domaine des relations internationales.

(3) En raison notamment de l'organisation du travail de l'Assemblée nationale – il se répartit au sein de huit commissions permanentes : affaires culturelles, économiques, étrangères, sociales, défense nationale, développement durable, finances et lois –, il est possible de prévoir la réunion d'une commission spéciale (art. 43 de la Constitution), mais une telle possibilité complique parfois le travail, surtout d'un point de vue logistique. Pourtant, un nombre croissant de questions tend à recouvrir plusieurs domaines, appelant le concours préalable de plusieurs commissions.

(4) Depuis le Traité de Lisbonne de 2005, l'article 47 du Traité sur l'Union européenne reconnaît explicitement la personnalité juridique de l'Union. L'attribution de la personnalité juridique à l'UE signifie notamment qu'elle a la capacité de conclure et de négocier des accords internationaux – dans le respect de ses compétences externes.

Le contrôle de la politique étrangère de l'exécutif : une participation a posteriori des assemblées aux relations internationales

Chaque système démocratique prévoit le contrôle parlementaire de l'activité de l'exécutif. En matière de politique étrangère, ce contrôle se décline de plusieurs façons. Le vote du budget de l'Etat permet de contrôler la politique gouvernementale dans sa globalité. A cette occasion, les parlementaires peuvent discuter des dépenses affectées au ministère de la Défense et des Armées et peser sur les choix politiques du gouvernement. Pourtant, les débats soulevés lors de l'examen du budget portent généralement sur des questions d'ordre interne (poursuite de l'aide à l'emploi, financement du système de sécurité sociale, règles d'imposition) et ne sont pas le lieu privilégié pour discuter de la politique étrangère du gouvernement. En outre, la clarté des lignes budgétaires, condition *sine qua non* de l'efficacité de ce contrôle est un élément que déplorent beaucoup de parlementaires : sous-évaluées, elles sont sources de controverses (5). Le contexte actuel de lutte contre le terrorisme rend d'autant plus difficile la contestation des choix opérés par le gouvernement en matière de défense et tend même à renforcer le soutien indéfectible des parlementaires sur ces sujets (6).

Aujourd'hui, la décision de guerre n'est plus autorisée par les assemblées parlementaires en raison de son interdiction formelle par le droit international (7) et de l'apparition de nouvelles formes de conflits (8). Les parlementaires ne sont donc plus amenés à se prononcer sur l'entrée en guerre du pays, mais leur consultation reste en principe nécessaire pour

(5) En 2009, un rapport parlementaire sur le coût des opérations extérieures (Opex) soulignait le fait que « *L'approche française de la détermination du coût des OPEX s'avère plus restrictive que celle de nos principaux alliés. C'est ainsi que Britanniques et Allemands incluent dans leur raisonnement le coût de l'usure prématurée du matériel [...] Les Italiens poussent plus loin la logique : bénéficiant d'un budget annuel particulièrement faible, l'armée italienne obtient des financements spécifiques pour les opérations extérieures, ce qui leur permet de s'équiper en conséquence, y compris en matériels lourds* ». Le rapport poursuit et « *préconise une prise en compte la plus exhaustive possible du coût des opérations extérieures ainsi qu'une meilleure publicité donnée à ce coût et aux éléments qui pourraient l'atténuer* » (p. 28).

(6) Le soutien quasi unanime des parlementaires sur les questions internationales montre comment les considérations de politique extérieure et celles de politique intérieure sont facilement disjointes. Au Royaume-Uni, cette pratique est mieux connue sous le nom de politique « bipartisane » : elle vise à rallier la totalité des suffrages du Parlement en matière de politique extérieure, indépendamment des affinités politiques et des jeux d'alliance qui existent habituellement sur d'autres sujets de politique interne. Le vote sur l'Alliance atlantique, en juillet 1949, fut l'expression du regroupement de tous les partis favorables à une telle politique : 395 députés votèrent pour l'autorisation de ratification du traité pour 189 voix contre. De la même façon, le Conseil de la République vota aussi le pacte avec une forte majorité : 284 voix pour, 20 contre.

(7) La dernière déclaration de guerre remonte au second conflit mondial lorsque, le 3 septembre 1939, le Président du Conseil, Edouard Daladier, lançait un Appel à la Nation. Aujourd'hui, bien qu'elle soit inscrite dans toutes les constitutions, la décision de guerre n'a plus de réalité pratique. Ce constat a rendu ineffectives certaines dispositions constitutionnelles, à l'instar de l'alinéa 1^{er} de l'article 35 de la Constitution française. Pour une approche détaillée de la décision de guerre et de ses implications, cf. notamment A. HAMANN, « Le statut juridique de la déclaration de guerre », *Jus Politicum*, janv. 2016.

(8) Cf. notamment : B. BADIE, *Nouvelles guerres, L'état du monde 2015*, La Découverte, Paris, 2014 ; E. TENENBAUM, « Le piège de la guerre hybride », *Focus stratégique*, n°63, oct. 2015.

tout usage de la force militaire à l'extérieur du territoire. Ce principe est particulièrement vrai pour le cas allemand. La décision de la Cour constitutionnelle fédérale du 12 juillet 1994, reprise par la loi du 18 mars 2005, exige un accord préalable du Parlement concernant la décision d'envoyer des forces armées à l'étranger. Aux termes de son article premier, cette loi sur « la participation parlementaire à la décision d'engagement des forces armées à l'étranger » pose le principe de l'autorisation parlementaire de l'engagement des forces armées allemandes en dehors du territoire national (9). En France, au Royaume-Uni et aux Etats-Unis, la consultation préalable des assemblées n'est pas une condition *sine qua non* de l'engagement des forces armées. Dans ces pays, les « opérations extérieures » peuvent être initiées par la seule volonté de l'exécutif et pour une période limitée. La consultation des assemblées intervient postérieurement à la décision d'intervention : dans le cas de la France, l'article 35 alinéa 2 de la Constitution – issu de la révision constitutionnelle de 2008 – prévoit qu'une information des chambres est donnée par le gouvernement « *au plus tard trois jours après le début de l'intervention* ». Une autorisation pour sa prolongation est requise du Parlement seulement « *lorsque la durée de l'intervention excède quatre mois* » (10). Cette disposition reprend plus ou moins les termes de la *War Power Resolution* de 1973 aux Etats-Unis.

Elaboré après les événements de la guerre du Vietnam, ce texte entend limiter les actions unilatérales du Président lorsque le Congrès n'a pas formellement déclaré l'état de guerre. Dans ce cas, le Président peut déployer les forces sur le terrain du conflit ou du conflit imminent lorsqu'il existe un état d'urgence créé par une attaque sur les Etats-Unis, ses territoires ou ses possessions ou sur ses forces armées (Section 2(c)). Il doit, chaque fois que cela est possible, consulter le Congrès avant de lancer les forces armées dans des hostilités (section 3). En outre, en l'absence d'une déclaration de guerre et dans tous les cas où les forces armées sont introduites dans les hostilités, le Président doit présenter, dans les quarante-huit heures aux présidents de la Chambre des représentants et du Sénat, un rapport écrit précisant les circonstances de l'introduction des forces armées, le fondement juridique de l'intervention et la durée

(9) L'article 3 prévoit qu'avant l'opération, le gouvernement soumet au Bundestag une demande d'autorisation sous la forme d'une motion (*Antrag*) dans laquelle doivent notamment figurer la mission opérationnelle, le théâtre d'opération, la base juridique de l'opération, le volume maximal des militaires engagés, les capacités des forces engagées, la durée et le coût prévisibles de l'opération et ses modalités de financement. Le Bundestag approuve ou repousse la motion en bloc, aucun amendement n'étant recevable. Pour une présentation complète des modalités du contrôle parlementaire en matière de défense, cf. Michel DRAIN, « La dimension parlementaire de la politique de défense allemande », Centre d'études des relations franco-allemandes (CERFA) de l'Institut français des relations internationales (IFRI).

(10) Sur le fondement de cet article, onze interventions armées à l'étranger ont été autorisées par le Parlement depuis 2008 : prolongation de l'intervention des forces armées en Afghanistan (le 22 septembre 2008) ; prolongation de cinq interventions, au Tchad, en République centrafricaine, en Côte-d'Ivoire, au Liban et au Kosovo (le 28 janvier 2009), prolongation des opérations en Libye (12 juillet 2011) ; prolongation de l'opération Serval au Mali (le 22 avril 2013), prolongation de l'intervention Sangaris en Centrafrique (le 25 février 2014) ; prolongation de l'opération Chammal en Iraq (le 13 janvier 2015) ; prolongation de l'engagement des forces aériennes au-dessus du territoire syrien (le 25 novembre 2015).

estimée des hostilités (section 4(a)). Dans les soixante jours qui suivent la présentation du rapport, le Président doit mettre fin à l'utilisation des forces armées, sauf si le Congrès a déclaré la guerre, a promulgué une autorisation spécifique pour une telle utilisation des forces, a prolongé ce délai de soixante jours supplémentaires ou si le Congrès est matériellement dans l'impossibilité de se réunir en raison d'une attaque contre les Etats-Unis (section 5(b)).

L'autorisation de ratification des traités : une prérogative trop souvent contournée

Elément essentiel de la participation des Parlements aux relations internationales, le pouvoir d'autoriser la ratification des traités internationaux n'arrive qu'en fin de processus et les assemblées n'ont qu'un droit restreint de connaître les textes qui leur sont soumis. En effet, l'examen d'un traité ou accord international n'a pas pour objet d'ouvrir à nouveau les discussions sur les termes de l'accord – amender les articles du traité est interdit – : les traités soumis aux parlementaires sont déjà signés et ne peuvent être modifiés. Si des réserves ont été formulées, elles n'ont pas à être communiquées, même si, dans la pratique, les réserves ou déclarations interprétatives dont a été assortie la signature d'un accord sont communiquées au Conseil d'Etat et au Parlement en même temps que le projet de loi autorisant la ratification.

Il est à noter que la consultation des assemblées ne saurait être une condition purement formelle d'entrée en vigueur d'un traité, ce dernier pouvant quand même produire des effets juridiques en droit international (11). Pour autant, la plupart des constitutions prennent soin de distinguer les traités dont la ratification ne peut intervenir qu'en vertu d'une loi de ceux pour lesquels le vote du Parlement n'est pas nécessaire (12). Même si le vote de l'autorisation de ratification ne constitue pas un ordre de ratifier, ni n'est l'expression de l'engagement définitif du pouvoir exécutif, elle est toujours un moment privilégié, pour les assemblées, pour obtenir des engagements de la part du gouvernement. Il en fut ainsi lors de l'examen du projet de loi autorisant la ratification d'une convention fiscale entre la France et la Libye. La commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale, utilisant la procédure d'ajournement prévue à l'article 128 du règlement de l'Assemblée nationale, avait décidé de reporter la discussion de l'accord tant que la libération des

(11) Cf. en ce sens la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969, Section 2 « Nullité des Traités », art. 46.1 : « *Le fait que le consentement d'un Etat à être lié par un traité a été exprimé en violation d'une disposition de son droit interne concernant la compétence pour conclure des traités ne peut être invoqué par cet Etat comme viciant son consentement, à moins que cette violation n'ait été manifeste et ne concerne une règle de son droit interne d'une importance fondamentale* ».

(12) La Constitution française dispose à l'article 53 que seuls « *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* ».

infirmières bulgares et du médecin palestinien n'était pas intervenue. Pour les accords n'intervenant pas dans le champ d'application de l'article 53 (traités d'alliance, d'assistance mutuelle, de non-agression ou encore les traités concernant le règlement pacifique des différends), on remarque que les gouvernements ont parfois consulté les assemblées avant de ratifier un traité alors même qu'aucune autorisation législative n'était nécessaire (13).

Aux Etats-Unis, on distingue les *treaties* – dont la mise en œuvre nécessite la majorité des deux tiers au Sénat – et les *executive agreements*, qui sont applicables dès leur signature (14). Pour éviter de contourner totalement les chambres, le *Case Act* du 22 août 1972 impose que les accords internationaux autres que les *treaties* soient transmis au Congrès dans les soixante-jours suivant leur exécution. Malgré ces dispositions, le pouvoir personnel du Président en matière de traités s'est vu renforcé lorsque la Cour suprême a reconnu la faculté qu'il avait de dénoncer unilatéralement un traité (15). En Angleterre, le principe est un peu différent. Le gouvernement soumet au Parlement tous les traités qui ont été négociés. Si les chambres n'ont pas fait connaître dans un délai de trois semaines leur intention d'ouvrir une discussion, le gouvernement se charge alors d'accomplir les formalités nécessaires à sa ratification. La loi fondamentale allemande limite les pouvoirs du Président fédéral en matière de ratification des traités, en imposant « *l'approbation ou le concours des organes compétents en matière de législation fédérale, sous la forme d'une loi* », pour les traités réglant les relations politiques de la Fédération ou relatifs à des matières relevant de la compétence législative fédérale (16).

La volonté de restreindre la participation des parlementaires dans la mise en œuvre des traités se manifeste par un procédé particulier, celui de la mise en application provisoire des accords internationaux. Un tel cas de figure s'est présenté récemment à propos de l'accord d'association entre l'Union européenne et ses Etats membres d'une part et l'Ukraine d'autre part (ci-après UE-UK). Cet accord a été négocié dans le cadre de l'Union européenne. En raison des larges domaines qu'il recouvre, l'accord

(13) Il en est allé ainsi pour les Accords de Locarno de 1926, pour le Traité d'assistance mutuelle franco-soviétique de 1935, du Pacte de l'Atlantique Nord, du traité franco-allemand du 22 janvier 1963, de la convention n° 105 de l'OIT du 25 janvier 1957 concernant l'abolition du travail forcé – alors même que, selon l'avis des services juridiques du ministère des Affaires étrangères et de celui du Conseil d'Etat, l'intervention des chambres n'était nullement obligatoire – ou encore de l'autorisation de ratification demandée au Parlement de la Décision du Conseil des Communautés européennes du 20 septembre 1976 relative à l'élection des membres de l'Assemblée parlementaire au suffrage universel direct – l'autorisation législative de ratifier cet engagement n'était pas indispensable.

(14) La Cour suprême des Etats-Unis a confirmé cette distinction dans les affaires *States v. Belmont* 301 US 324 (1937) et *United States v. Pink* 315 US 203 (1942).

(15) La Cour suprême ayant refusé de trancher le conflit que cet usage provoquait dans la répartition des compétences entre le Président des Etats-Unis et le Congrès à l'occasion de la dénonciation par Carter, en période de Guerre froide, du traité de défense mutuelle avec Taïwan de 1954, dénonciation contestée par un groupe de Sénateurs devant le juge.

(16) Art. 59 de la Loi fondamentale du 23 mai 1949.

d'association UE-UK a été qualifié d'accord « *mixte* » (17). Il devait donc être ratifié au niveau européen, par le Parlement européen, et par l'ensemble des Parlements nationaux des Etats membres pour pouvoir entrer en vigueur. Contre toute attente, l'accord UE-UK entra en application provisoire dès sa signature par le Président de la Commission européenne et le Président ukrainien. Revenons un instant sur ses péripéties.

Le 21 mars 2014, l'UE et le gouvernement provisoire de l'Ukraine signent le premier volet politique de l'accord d'association (18). L'acte final du sommet entre l'UE et l'Ukraine du 29 mai 2014 rappelle que les parties ont signé les dispositions politiques de l'accord d'association, parmi lesquelles l'article 486 (dispositions générales, titre VII) permettant notamment aux titres I, II et VII de l'accord de s'appliquer à titre provisoire (19). L'acte précise que « *les signataires confirment leur engagement de procéder à la signature et à la conclusion des titres III (justice, liberté et sécurité), IV (commerce), V (coopération économique) et VI (coopération financière et antifraude) de l'accord* », qui constituent, avec les autres titres, un seul instrument. C'est chose faite le 27 juin 2014 : le nouveau président Petro Porochenko signe la suite de l'accord. Presque trois mois plus tard, les parlementaires ukrainiens et européens donnent leur approbation à la conclusion de l'accord et autorisent du même coup sa mise en application provisoire (20).

Au vu des développements précédents, l'article 486 de l'accord d'association peut sembler inconstitutionnel puisqu'il permet au traité d'entrer en vigueur alors même que les Parlements nationaux ne se sont pas encore prononcés. D'un point de vue purement théorique, il est cependant possible d'infléchir cette position en considérant que ce n'est pas le traité qui entre en vigueur, mais seulement sa mise en application. De cette façon, l'entrée en vigueur pleine et entière du traité reste effectivement conditionnée au vote des Parlements dans la mesure où ils seront amenés

(17) Sa mise en œuvre relève de l'article 4 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) portant sur les compétences partagées entre l'Union et les Etats membres (marché intérieur, politique sociale, cohésion économique, agriculture, environnement, protection des consommateurs, transports, énergie, espace de liberté, de sécurité et de justice, et enjeux communs de sécurité en matière de santé publique).

(18) Il s'agit de son préambule, de l'article 1 – sur les objectifs de l'accord – et des titres I (principes généraux), II (coopération et politique de sécurité) et VII (dispositions institutionnelles, générales et finales)

(19) Cf. l'Acte final du Sommet UE-UK de 2014, p. 2131 : « *les signataires conviennent que le §4 de l'article 486 sur l'application provisoire de l'accord est applicable aux parties correspondantes de l'accord en vertu du présent acte final* ».

(20) Cf. la Résolution législative du Parlement européen du 16 septembre 2014 sur le projet de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs Etats membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, à l'exclusion des dispositions relatives au traitement des ressortissants de pays tiers employés légalement sur le territoire de l'autre partie (13613/2013 – C8-0105/2014 – 2013/0151A(NLE))

à se prononcer sur la ratification définitive du traité (21). On peut quand même s'interroger sur l'intérêt d'une telle distinction dans la mesure où l'application du traité, même provisoire, permet à celui-ci de produire ses effets juridiques immédiatement. Cette question n'a pas soulevé de débats à l'Assemblée nationale lors du vote, intervenu un an plus tard, pour autoriser la ratification définitive de l'accord (22). En revanche, sur les 28 Etats ayant examiné le texte de l'accord, le Parlement des Pays-Bas, inquiet de l'éventuelle adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne que pouvait représenter cet accord, refusa d'autoriser sa ratification (23). Une telle position, si elle rendait caduque l'entrée en vigueur définitive de l'accord, renvoyait aussi l'UE à ses difficultés habituelles, notamment la nécessité d'obtenir l'unanimité des Parlements nationaux dans ce type de décision (24). Après avoir rappelé que ce traité ne conférait pas à l'Ukraine un statut de pays candidat à l'entrée dans l'Union, le Premier ministre néerlandais, Mark Rutte, a obtenu de la Commission européenne et de son président Jean-Claude Juncker la promesse que les citoyens ukrainiens ne pourraient pas résider et travailler librement dans l'Union, que les pays de l'UE ne seraient pas obligés de fournir à l'Ukraine une assistance militaire et que chaque Etat membre déciderait en toute indépendance de la nature et du volume de son aide financière à Kiev. L'accord fut finalement ratifié par les Pays-Bas et son entrée en vigueur définitive assurée.

(21) Cf. notamment D. VIGNES, « L'application provisoire des traités », *Annuaire français de droit international*, 1972, pp. 181-199. L'auteur prend l'exemple de l'adoption, le 20 octobre 1947, de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Sans attendre que l'Accord soit ratifié par les parties contractantes, les Etats firent entrer en application, à titre provisoire, ses principales dispositions, par un protocole du 1^{er} janvier 1948, « sans se soucier de sa ratification, ce qu'[ils] ne considéraient au surplus pas comme nécessaire ». L'auteur explique comment les tentatives avortées pour incorporer les principales dispositions de l'Accord – par la création de systèmes plus vastes comme l'Organisation de coopération commerciale en 1955 – ne sont qu'« avatars » en dépit desquels « L'Accord général subsiste encore, cahin-caha, 25 ans après sa mise en vigueur partielle et provisoire par le Protocole ».

(22) *Journal officiel de la République française*, 8 juil. 2015, Loi autorisant la ratification de l'Accord UE-UK. Les interventions des parlementaires portaient plutôt sur la situation politique en Ukraine, sur la nécessité de soutenir la transition politique du pays et son économie.

(23) D'après la loi néerlandaise, un référendum consultatif peut être organisé dans le cas d'un débat sur un sujet controversé qui réunit plus de 300 000 signatures. L'accord UE-UK fut un de ces cas : le 14 octobre 2015, le Conseil électoral néerlandais recueillit 427 939 signatures. Lors du référendum organisé le 6 avril 2016, le « non » l'a emporté avec 61,1% des voix (32% de participation) malgré la campagne pour le « oui » que le gouvernement néerlandais avait organisée.

(24) Cf. l'article 218 alinéa 6 du TFUE : « Le Conseil, sur proposition du négociateur, adopte une décision portant conclusion de l'accord. Sauf lorsque l'accord porte exclusivement sur la politique étrangère et de sécurité commune, le Conseil adopte la décision de conclusion de l'accord : a) après approbation du Parlement européen dans les cas suivants : i) accords d'association. Tout au long de la procédure, le Conseil [...] statue à l'unanimité lorsque l'accord porte sur un domaine pour lequel l'unanimité est requise pour l'adoption d'un acte de l'Union ainsi que pour les accords d'association ».

LES NOUVEAUX CHAMPS D'INTERVENTION DU PARLEMENT
DANS LES RELATIONS INTERNATIONALES :
LES ACCORDS DE « SECONDE GÉNÉRATION »

Ces nouvelles formes d'accords – multidimensionnels – et leurs modalités d'application – sans recours aux instances parlementaires – ont montré leurs limites, à l'instar de l'accord UE-UK ou du très controversé Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne (AECG). Cet épisode, s'il illustre les dysfonctionnements d'une politique étrangère élaborée en dehors des instances parlementaires, conduit par ailleurs – il faut l'espérer – à repenser la participation des Parlements aux affaires internationales.

LAECG : la fin d'une intervention parlementaire à la marge des négociations ?

Le développement des compétences de l'Union européenne et de ses nouveaux partenaires conduit les Parlements à se saisir de ces questions pour garantir une prise en compte effective des attentes de leurs citoyens (en matière d'environnement, de démocratie, de développement économique...).

Les événements récents survenus à propos de l'accord entre l'UE et le Canada illustrent les difficultés rencontrées par les instances parlementaires pour faire valoir leurs intérêts et ceux des populations qu'elles représentent.

L'accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne, à l'instar de celui conclu par l'UE avec l'Ukraine, recouvre plusieurs domaines (économie, politique commerciale, tarifaire, défense, santé, investissement...), formant une catégorie nouvelle d'accords, les accords de « seconde génération ». Négocié pendant près de dix années par la Commission européenne et le gouvernement canadien, cet accord relevait initialement de la compétence exclusive de l'Union européenne, malgré la diversité des champs qu'il recouvrait. Face à cela et sous la pression des Etats membres (25), l'AECG fut transformé en « *accord mixte* », devant ainsi être validé aux niveaux nationaux, bien qu'au moment où la décision fut prise, à l'été 2016, rien n'obligeait J.-C. Juncker, en qualité de Président de la Commission européenne, à s'y conformer (26). Cette première victoire ne devait pas faire oublier l'ensemble des décisions adoptées par la suite par

(25) Cf. notamment la réponse du Secrétaire d'Etat auprès du ministre des Affaires étrangères à la question n°100213 du député Pascal Cherki (groupe SER) : « *Grâce à la mobilisation de la France notamment, la Commission européenne a finalement, à rebours de ses positions initiales, soumis au Conseil une proposition de signature du CETA en tant qu'accord mixte* », *Journal officiel*, 17 janv. 2017, p. 337.

(26) Cf. l'avis de la CJCE relatif au traité commercial négocié par la Commission avec Singapour, 15 mai 2017. La Commission avait saisi la Cour pour clarifier les compétences de l'Union en la matière et résoudre la question de savoir si un tel traité relevait des compétences exclusives de l'Union ou de ses compétences partagées. Dans son avis, la Cour estime que le traité (similaire à celui négocié avec le Canada), « *ne pouvait pas, dans sa forme actuelle, être conclu par l'UE seule* ».

le Conseil de l'Union européenne. Le 28 octobre 2016, ce dernier autorisait la signature de l'Accord et décidait de l'application – à titre provisoire – de la plus grande partie de celui-ci, conformément à l'article 30.7§3 de l'Accord et à l'article 218.5 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Le Parlement européen, quant à lui, était invité à donner son approbation pour sa conclusion. Un représentant commun de l'Union européenne était habilité à signer l'accord, mais sa signature ne pouvait intervenir sans l'approbation préalable des gouvernements respectifs de l'UE parties à l'accord – en raison de son caractère mixte.

Dans la plupart des Etats membres, l'accord qui allait être donné par les gouvernements n'était pas conditionné par la consultation des assemblées parlementaires (27). Sauf en Belgique, la Constitution de cet Etat fédéral subordonnant la compétence du gouvernement de signer un accord à l'approbation préalable des Parlements des régions et des communautés (28). Sur les cinq Parlements interrogés, trois ont refusé, pour des raisons de fond, de conférer les pouvoirs au gouvernement fédéral d'autoriser la signature de l'Accord par l'UE (il s'agissait du Parlement de Wallonie, de celui de la région Bruxelles-capitale et du Parlement francophone bruxellois) (29). Comme le rappelle Florian Couveinhas-Matsumoto, ce n'est qu'en « *découvrant subitement qu'elle aurait des difficultés à obtenir la voix belge au Conseil sans le soutien du Parlement de Wallonie, que la Commission a commencé à répondre aux interrogations et aux critiques de ces parlementaires* » (30). En effet, le ministre-président de Wallonie, Paul Magnette, avait fait savoir auprès de la Commission les réserves exprimées

(27) Les résolutions des parlementaires français restées sans réponse en sont le parfait exemple. Cf. en ce sens la résolution de l'Assemblée nationale en date du 24 juin 2016 s'opposant à « *toute application du CETA et du TAFTA avant la consultation formelle du Parlement français* ».

(28) Aux termes de l'article 167 alinéa 3 de la Constitution belge, « *Les Gouvernements de communauté et de région visés à l'article 121 concluent, chacun pour ce qui le concerne, les traités portant sur les matières qui relèvent de la compétence de leur Parlement. Ces traités n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment du Parlement.* » Ainsi, le fédéralisme impose que deux types d'autorités interviennent pour conclure et ratifier de tels traités : d'un côté, l'Etat fédéral belge et, de l'autre, les trois régions (flamande, wallonne et bruxelloise). Sur ce sujet, cf. O. BEAUD, « Le veto wallon contre le traité CETA : une leçon à méditer », *Jus politicum*, 26 oct. 2016.

(29) Cf. les résolutions adoptées en ce sens, 25 avr. 2016, 4 mai 2016 et 11 oct. 2016, dans lesquelles le Parlement wallon demande au gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles : « *1. de maintenir son refus de délégation des pleins pouvoirs au gouvernement fédéral pour la signature de l'accord AECC/CETA entre l'Union européenne et le Canada ; 2. d'agir auprès du gouvernement fédéral afin de plaider auprès des institutions européennes afin que soient utilisés tous les moyens de droit permettant de répondre aux exigences exprimées dans la résolution du 4 mai 2016 et d'initier un réel processus de négociation transparent, démocratique et inclusif* ».

(30) F. COUVEINHES-MATSUMOTO, « L'épopée de la Wallonie et la signature de l'AECC/CETA », *Revue générale de droit international public*, vol. CXXI, n°1, 2017. L'auteur retrace les pérégrinations qu'a suivies l'accord et les pressions faites sur la Belgique par la Commission : en tant que « petit Etat », il n'était pas légitime qu'elle bloque la volonté des 27 autres. Cet argument est d'autant plus saillant quand on sait qu'il fut avancé par J.-C. Juncker, Président de la Commission et ancien Premier ministre du Luxembourg, « petit Etat » s'il en est, et quand on se souvient des manœuvres effectuées pour saboter le projet d'uniformisation fiscale au sein de l'Union.

par l'Assemblée de Wallonie à l'égard de l'accord (31). Entre le 11 et le 30 octobre, après plusieurs négociations, P. Magnette finit par se rallier à l'Accord. En contrepartie de sa signature, la Belgique demanda à la Cour de justice de l'UE (CJUE) un avis sur la conformité avec les traités de l'UE du mécanisme d'arbitrage (Investment Court System, ICS) prévu par l'AEGC en cas de conflit entre un investisseur et un Etat. En attendant que l'avis de la CJUE soit rendu – il faudra attendre deux ans environ –, l'AEGC a continué son chemin. Signé le 30 octobre lors d'un sommet UE-Canada, approuvé le 15 février 2017 par le Parlement européen (32), le texte a vu son entrée en application provisoire – initialement prévue le 1^{er} mars, puis le 1^{er} juin, puis le 1^{er} juillet – effective le 21 septembre 2017.

Aujourd'hui, si l'Accord est entré en application provisoire, plusieurs éléments restent incertains. Le premier concerne sa ratification par les Parlements nationaux, nécessaire pour permettre à toutes ses dispositions de s'appliquer complètement et à l'accord d'entrer en vigueur définitivement (33). Aux vues des développements précédents, il semble difficile de penser qu'elle pourrait intervenir sans vagues. Bien que six Parlements l'aient déjà ratifié (34), le cas de la France reste plus qu'incertain. L'élection récente du président Macron à la tête du pays avait suscité des espoirs chez les détracteurs de l'Accord, lorsque le Président avait annoncé la nomination d'un comité d'experts chargé d'évaluer les conséquences de la mise en œuvre de l'AEGC (35). Malgré des conclusions peu reluisantes, le gouvernement français n'a pas souhaité revenir sur

(31) Il rappelait d'ailleurs, dans une tribune publiée par le journal *Le Monde*, le 22 octobre 2016, que « *le débat démocratique n'est pas le problème, mais la solution. Nous avons besoin de plus de contrôle parlementaire, pas moins.* »

(32) Par 408 voix pour, 254 contre, 33 abstentions.

(33) Sont entrées en application provisoire les dispositions suivantes : l'augmentation des quotas d'importation de viande canadienne vers l'Europe, la protection des 145 appellations d'origine contrôlée européennes sur le sol canadien, un assouplissement de la mobilité professionnelle et une meilleure reconnaissance mutuelle des diplômes des travailleurs entre Europe et Canada, la baisse de nombreux droits de douane, un meilleur accès des entreprises européennes aux marchés publics canadiens (30% des marchés contre 10% actuellement), une protection renforcée des brevets des laboratoires pharmaceutiques européens au Canada, plusieurs dispositions pour stimuler les investissements mutuels dans les services financiers, encourager la concurrence et libéraliser les échanges financiers, la mise en place de nombreux forums de discussion transatlantiques pour débattre d'éventuelles convergences de normes, la libéralisation de nombreux services (*a priori*, les services publics sont protégés). S'appliqueront après ratification définitive par les trente-huit Parlements européens : le très décrié mécanisme d'arbitrage ICS, issu d'une réforme des tribunaux privés ISDS, dont les détracteurs pensent qu'il pourrait permettre aux multinationales d'attaquer les législations sanitaires et environnementales des Etats, certaines dispositions liées aux services financiers et à la fiscalité, une disposition sur les sanctions pénales contre les personnes qui enregistrent des films au cinéma – déjà en place dans la plupart des pays européens –, une disposition sur la transparence des procédures administratives.

(34) Il s'agit de la Lettonie, du Danemark, de l'Espagne, de la Croatie, de Malte et du Portugal.

(35) Si les experts ont reconnu qu'« *il était très difficile d'évaluer les conséquences de l'ICS* » étant donné que « *c'est dans le fonctionnement concret de l'ICS que les risques existent* », les dangers en matière environnementale sont apparus indéniables. Le comité a souligné « *le manque d'ambition de l'accord* » en matière environnementale, « *manque d'autant plus dommageable pour l'avenir : le CETA se voulant un modèle pour les accords futurs, il risque d'être compliqué de s'accorder sur ce type de mesure avec d'autres partenaires* », avant d'ajouter que « *le grand absent de l'accord est le climat* ». Cf. le site Internet www.gouvernement.fr/partage/9467-remise-du-rapport-de-la-commission-d-evaluation-de-l-impact-du-ceta.

les dispositions de l'Accord – le pouvait-il raisonnablement ? En outre, la saisine du Conseil constitutionnel par 109 députés, intervenue en juillet dernier, n'a pas non plus permis de bloquer son application, ce dernier jugeant que l'accord n'impliquait aucune révision de la Constitution (36). Dans les faits, le refus d'un Parlement d'autoriser la ratification serait lourd de conséquences pour la sécurité juridique des administrés et donnerait lieu à d'intenses tractations au sein de l'UE avec le ou les Etat(s) récalcitrant(s) afin qu'il(s) change(nt) d'avis, à l'instar de ce qui s'était passé pour l'accord d'association entre l'UE et l'Ukraine.

En attendant la réponse de la CJUE sur la conformité du CETA avec les traités européens, l'avis rendu par celle-ci le 16 mai dernier (37) constitue un sérieux avertissement pour la Commission, qui entend multiplier ces accords commerciaux avec le Japon ou le Mercosur, mais aussi et surtout, sur les conditions d'élaboration du prochain accord de sortie de l'Union de son voisin britannique, mieux connu sous le nom de « Brexit ».

L'accord entre le Royaume-Uni et l'UE : un début de participation tangible ?

La sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne est un véritable cas d'école pour les Etats membres de l'Union européenne. Notifiée par le gouvernement britannique le 29 mars 2017, la décision de déclencher l'article 50 (38) du Traité de Lisbonne officialise la volonté du pays de quitter l'Union européenne et ouvre un délai de deux ans pour trouver un accord entre les Etats membres de l'UE et le pays sortant (le 29 mars 2019). Nommé négociateur en chef par la Commission européenne, Michel Barnier a pour mission de représenter l'Union européenne dans la conduite des

(36) Décision n°2017-749 DC du 31 juillet 2017. Les auteurs de la saisine s'inquiétaient particulièrement de la faculté de l'Etat français de dénoncer unilatéralement l'application provisoire de l'accord au regard des dispositions de la déclaration 20, annexée à la décision d'autoriser l'UE à signer l'AECG du 27 octobre : « si la ratification de l'AECG échoue de façon définitive en raison d'une décision prononcée par une Cour constitutionnelle, ou à la suite de l'aboutissement d'un autre processus constitutionnel et d'une notification officielle par le gouvernement de l'Etat concerné, l'application provisoire devra être et sera dénoncée. Les dispositions nécessaires seront prises conformément aux procédures de l'UE ». Les parlementaires estimaient qu'une telle rédaction ne permettait pas de déterminer avec certitude si « l'Etat français seul peut être considéré comme une Partie au sens de l'article 30.7.3 et mettre fin unilatéralement à l'application provisoire du Traité ».

(37) Cf. CJUE, Avis 2/15, 16 mai 2017, *Accord de libre-échange avec Singapour*. La Cour considérait que l'accord de libre-échange conclu avec Singapour ne pouvait pas, dans sa forme actuelle, être conclu par l'Union seule, du fait que certaines dispositions envisagées relevaient de la compétence partagée entre l'Union et les Etats membres.

(38) Article 50 du Traité de l'Union européenne : 1. Tout Etat membre peut décider, conformément à ses règles constitutionnelles, de se retirer de l'Union ; 2. L'Etat membre qui décide de se retirer notifie son intention au Conseil européen. A la lumière des orientations du Conseil européen, l'Union négocie et conclut avec cet Etat un accord fixant les modalités de son retrait, en tenant compte du cadre de ses relations futures avec l'Union. Cet accord est négocié conformément à l'article 218§3 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Il est conclu au nom de l'Union par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, après approbation du Parlement européen ; 3. Les traités cessent d'être applicables à l'Etat concerné à partir de la date d'entrée en vigueur de l'accord de retrait ou, à défaut, deux ans après la notification visée au paragraphe 2, sauf si le Conseil européen, en accord avec l'Etat membre concerné, décide à l'unanimité de proroger ce délai ; 4. Aux fins des paragraphes 2 et 3, le membre du Conseil européen et du Conseil représentant l'Etat membre qui se retire ne participe ni aux délibérations ni aux décisions du Conseil européen et du Conseil qui le concernent.

négociations face à David Davis, Secrétaire d'Etat au Brexit et représentant du Royaume-Uni. Le dialogue entrepris entre les deux interlocuteurs devra répondre notamment aux exigences du Parlement européen définies dans sa résolution du 5 avril 2017 qui fixe les « lignes rouges » à ne pas franchir si l'accord veut espérer être approuvé lors d'un vote final de l'assemblée (39). Les députés entendent bien influencer les négociations tout au long du processus, par le vote de résolutions et par l'action de leur représentant, l'ancien premier ministre belge Guy Verhofstadt, président du groupe ADLE (Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe). En décembre 2015, ce dernier n'avait pas mâché ses mots pour dénoncer les modalités qui furent prévues par la Commission pour mener les négociations du Brexit, allant jusqu'à proposer que le Parlement européen mène des « *négociations parallèles* ». Déterminé, le Parlement a fait valoir l'accord interinstitutionnel entre lui et la Commission en date du 20 novembre 2010 qui améliore ses pouvoirs d'information et de contrôle sur ces sujets (40). Il a rappelé par ailleurs qu'une implication en amont de celui-ci était capitale pour faciliter l'approbation ultérieure de la ratification de l'accord entre l'Union européenne et le Royaume-Uni (41).

Pour l'heure, les négociations se poursuivent, plus ou moins fidèles aux préconisations du juge. L'avis de la CJUE du 16 mai dernier ayant rappelé qu'une place dans la conduite des négociations pour l'élaboration de ces accords mixtes devait être réservée aux parlements européen et nationaux, il reste maintenant aux instances européennes exécutives – ce conseil vaudrait aussi pour les gouvernements nationaux – à reconsidérer leur politique extérieure et commerciale, laquelle souffre d'un certain déficit démocratique. Partageant la même opinion, la Cour constitutionnelle

(39) La résolution du Parlement européen du 5 avril 2017 (2017/2593(RSP)) énonce, parmi les priorités, la conservation des droits des citoyens européens qui vivent au Royaume-Uni et des citoyens britanniques qui vivent dans un autre Etat membre, la préservation du processus de paix en Irlande du Nord et le respect de ses obligations financières par le Royaume-Uni. La résolution fut adoptée avec une large majorité, par 516 voix pour, 133 contre et 50 abstentions.

(40) Aux termes de cet accord, la Commission s'engage à transmettre au Parlement les mêmes documents que ceux qu'elle fournit aux instances nationales. Elle s'engage aussi à lui transmettre des informations confidentielles et, dans le cas d'accords internationaux dont la conclusion requiert l'approbation du Parlement, la Commission s'engage à fournir au Parlement, durant la phase de négociation, toutes les informations pertinentes qu'elle communique également au Conseil (ou au comité spécial désigné par le Conseil). Il s'agit notamment des projets d'amendements aux directives de négociation adoptées, des projets de textes à négocier, des articles adoptés, de la date convenue pour parapher l'accord et du texte de l'accord devant être paraphé. La Commission transmet également au Parlement, comme au Conseil (ou au comité spécial désigné par le Conseil), tout document pertinent qu'elle reçoit de tierces parties, sous réserve de l'approbation de l'auteur. La Commission tient la commission parlementaire compétente informée des développements pendant les négociations et précise notamment dans quelle mesure les avis du Parlement ont été pris en compte. Cf. le Framework Agreement L304/47, 20 nov. 2010.

(41) Le vote de l'autorisation de ratification de l'accord de retrait par les Parlements des Etats membres n'est pas nécessaire – en raison du caractère volontaire du retrait. Néanmoins, tout changement apporté aux traités qui deviendraient nécessaires à raison de cet accord de retrait nécessiterait une ratification par les autres Etats membres, conformément à l'article 48 sur la procédure de révision. En revanche, l'autorisation de ratification d'un accord entre l'UE et le RU – qui pourrait prendre la forme d'un accord d'association par exemple, et serait soumis aux dispositions de l'article 218 du TFUE relatif aux relations commerciales de l'UE – devra être donnée par l'ensemble des Parlements des Etats membres, c'est-à-dire les 27 restants.

britannique considérait inacceptable qu'un « *changement majeur de l'organisation constitutionnelle du Royaume-Uni soit accompli par les seuls ministres* » dans le cadre du Brexit, considérant qu'il devait « *être effectué de la seule manière reconnue par la constitution du Royaume-Uni, à savoir la législation parlementaire* » (42).

* *
*

Ces quelques exemples ont mis en lumière plusieurs des difficultés que rencontraient les assemblées et, avec elles, les lacunes du contrôle parlementaire – en raison de lignes budgétaires vagues, d'une information limitée ou de procédures de ratification écartées. Ils soulèvent la question, tant de fois évoquée, de « *l'inadaptation profonde du mode de fonctionnement des Parlements aux réalités économiques, politiques et sociales de cette seconde moitié du XX^e siècle* » (43). Ces difficultés ne doivent pas pour autant faire oublier l'importance de la participation des assemblées aux relations internationales. La politique internationale, par la diversité des sujets qu'elle recouvre, ne peut être l'apanage de l'exécutif seul et doit se construire avec le concours des Parlements. Le renouveau du travail des instances démocratiques, davantage spécialisées et mieux formées, nous paraît en cela nécessaire.

(42) Cf. l'arrêt de la Cour suprême, *Miller and another (...) v. Secretary of State for Exiting the European Union*, 24 janv. 2017. Suivant ses recommandations, le Parlement britannique adopta le projet de loi de retrait de l'UE sans amendements, le 13 mars 2017.

(43) Cf. A. CHANDERNAGOR, *Un Parlement, pour quoi faire ?*, Gallimard, Paris, 1967, p. 15 : « *le diagnostic est clair : la crise actuelle de l'institution parlementaire, si elle est aggravée dans certains pays par l'existence de rapports de forces politiques défavorables au Parlement, a cependant partout une origine commune, qui explique son universalité : l'inadaptation profonde du mode de fonctionnement des Parlements aux réalités économiques, politiques et sociales de cette seconde moitié du XX^e siècle* ».