Académie des Sciences d'Outre-Mer

Séance du 20 novembre 2020

« Nouveaux acteurs des relations internationales, nouvelles formes de diplomaties»

Les Parlements

Docteur Philippe Péjo, ancien Conseiller

à l'Assemblée parlementaire de la francophonie (APF)

Monsieur le Président de l'Académie des sciences d'outre-mer,

Monsieur le Secrétaire perpétuel, cher Pierre Gény,

Mesdames et Messieurs les Académiciens,

Honorables invités,

Mesdames et Messieurs,

Chers amis francophones,

Vous me permettrez, en premier lieu, de remercier le Président Jean du Bois de Gaudusson et les Académiciens de la 3ème section, de m'avoir convié à m'exprimer – même à distance– au sein de votre illustre compagnie.

Au gré de mes diverses expériences professionnelles, au Sénat, au Quai d'Orsay, à l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, et au gré de mes activités enseignantes universitaires et de recherche, j'ai pu mesurer à quel point, **le monopole de l'exécutif sur les relations internationales est de plus en plus concurrencé** par une ouverture contemporaine à laquelle prennent part **les peuples**, en particulier par la voie de leurs **représentants parlementaires**.

Parallèlement, j'ai aussi pu constater à quel point les sources étaient encore rares en la matière quand j'y ai consacré les travaux de ma thèse de doctorat en droit. En effet, en dehors du colloque fondateur de mai 2001 organisé par le Parlement français et de quelques articles ponctuels, la littérature était somme toute assez faible. A cet égard, les manuels classiques de droit et de relations internationales, y compris les plus respectés de la doctrine, ne faisaient d'ailleurs généralement pas référence à ce phénomène pourtant bien réel et à l'expérience acquise depuis plus de 25 ans par les Parlements en général et le Parlement français en particulier.

En outre, ce qui ne simplifie pas les choses, ce thème peut paraître de premier abord assez mystérieux.

En effet, **le concept de diplomatie parlementaire ne va pas de soi, car la diplomatie est « la science et la pratique des relations entre États ».** Elle est connue pour être traditionnellement attachée au pouvoir régalien de l'État qui l'exerce par la voie du pouvoir exécutif et de ses agents. Rien ne laisse donc à penser que les Parlements puissent y conquérir une place et, qui plus est, une place dont l'importance s'amplifie progressivement depuis les années 1990.
Le mot « diplomatie » est probablement entendu pour la 1ère fois de l'humanité en 1791 à Paris. Et, signe **de l'Histoire, c'est d'abord en langue française et à la tribune du parlement français,** en l'occurrence avec une intervention de l'avocat et journaliste Simon-Nicolas-Henri Linguet renvoyée à l'examen des comités diplomatiques et militaires de l'Assemblée législative.
Sept ans plus tard, en 1798, le **dictionnaire de l'Académie française** intègre le mot avec la définition suivante : « **la science des rapports des intérêts de puissance** ».

Diplomatie, Parlement, France : le triangle fondamental de la diplomatie parlementaire est posé. Plus de 200 ans plus tard, la « diplomatie parlementaire » est mise en lumière pour la 1ère fois en 2001 à Paris, lors du colloque éponyme, organisé ensemble par l'Assemblée nationale et le Sénat français, ce qui est en outre assez rare pour le souligner

Il faudra attendre dix ans de plus en **2011** pour que la prestigieuse revue américaine *Foreign Policy* fasse émerger le concept dans le monde anglo-saxon et même attendre **2017**, pour la publication du premier ouvrage en langue anglaise sur le sujet – ouvrage collectif sous la co-direction de 2 universitaires, l'un enseignant en Espagne et l'autre au Royaume-Uni – qui montre ainsi que la diplomatie parlementaire est un phénomène mondial, comme le souligne à juste titre mon ami le professeur grec Stelios Stavridis, en sa conclusion.

En outre, le fait que la diplomatie parlementaire puisse également être la diplomatie de l'opposition, lui ouvre des horizons inexplorés de la diplomatie régalienne classique même si les exigences de cohésion et d'unité d'expression de l'État vis-à-vis de l'étranger, exigence confortée par la Convention de Vienne de 1961, confère un monopole d'expression au ministre des affaires étrangères.

La consécration est probablement intervenue en deux étapes majeures. Le colloque précité de 2001 où **le ministre des affaires étrangères, M. Dominique de Villepin,**

15 rue La Pérouse 75116 Paris - 01 47 20 87 93 - direab@academieoutremer.fr

reconnait le concept de diplomatie parlementaire. Et le *livre blanc sur la politique étrangère et européenne* de 2008 qui plaide « pour un rôle accru du Parlement dans l'action extérieure de la France » et souligne que la diplomatie parlementaire « doit être reconnue comme un élément intégrant de la politique extérieure ». On ne saurait mieux dire. A l'instar du Président du Sénat Christian Poncelet –à qui je souhaite rendre hommage quelques semaines après son décès– qui s'exprimait ainsi en 2001, « il est aujourd'hui possible d'affirmer que la diplomatie parlementaire existe puisque, comme chacun, je l'ai rencontrée ».

Ayant constaté la réalité de cette diplomatie originale, écartons en conséquence la voie de la réponse négative à son existence, qui aurait eu le sens d'une question préalable dans la procédure parlementaire en arrêtant net le débat, et explorons ensemble davantage les voies de cette diplomatie moderne.

En effet, en près de 30 ans, les progrès ont été considérables. La diplomatie parlementaire n'est d'ailleurs pas la seule émergente. La diplomatie se trouve de plus en plus qualifiée par une pléiade d'adjectifs. La diplomatie devient climatique, communautaire, culinaire, culturelle, écologique, feutrée, humanitaire, médicale, militaire, officielle, officieuse, de l'ombre, pacifique, de la paix, parallèle, préventive, publique, scientifique, secrète, silencieuse, spécifique, sportive, territoriale. Elle est aussi liée à des auteurs (diplomatie wilsonienne) ou à des pays et zones géographiques (diplomatie caucasienne, diplomatie européenne, diplomatie francophone). Et aujourd'hui, de plus en plus elle est adjointe aux qualificatifs « économique »….ou « sanitaire ».

Vous me permettrez donc de dire ici, qu'organiser une séance de l'Académie des sciences d'outre-mer sur les « diplomaties nouvelles » constitue, à mon humble avis, une très heureuse initiative.

Avec la diplomatie parlementaire, force est de constater que le Parlement français est un acteur fondamental dans l'émergence de ce concept innovant. L'actualité l'illustre encore parfaitement, quelques jours après le vote à l'unanimité, par le Sénat français, de la résolution portant sur la nécessité de reconnaître la République du Haut-Karabagh.

L'internationalisation de l'activité parlementaire est croissante. Elle se manifeste avec des acteurs mobilisés, au premier rang desquels les Présidents d'Assemblées, avec leurs particularités selon les Chambres et les personnalités, mais aussi les Bureaux des Assemblées et les parlementaires dont certains pourraient être qualifiés de « parlementaires diplomates ».

Les Présidents des Assemblées parlementaires assument, de par leur positionnement au sein de l'État, des fonctions protocolaires importantes qui enrichissent l'information internationale dont ils disposent. À ce titre, ils s'entretiennent en premier lieu, bien entendu, avec des présidents ou des délégations d'assemblées

15 rue La Pérouse 75116 Paris - 01 47 20 87 93 - direab@academiedoutremer.fr

parlementaires mais aussi, de plus en plus souvent, avec les hôtes officiels de la République – chefs d'État, chefs de Gouvernement, ministres– ainsi qu'avec les diplomates en poste à Paris au cours d'audiences accordées au Petit Luxembourg, siège de la présidence du Sénat, ou à l'hôtel de Lassay, siège de la présidence de l'Assemblée nationale.

Pendant longtemps, ces audiences ont été relativement rares dans l'une et dans l'autre assemblée.

Il faudra attendre 1978 pour qu'un chef d'État soit enfin reçu en audience par le Président du Sénat, en l'espèce votre futur illustre confrère, Léopold Sédar Senghor. Dès le milieu des années 1980, on a ainsi pu, en revanche, constater un développement significatif de ces audiences puisque le Président Poher recevra 56 chefs d'État et de Gouvernement de 1984 à la fin de son mandat en 1992 et le Président Monory, 95 chefs d'État et de Gouvernement pendant son double mandat triennal de 1992 à 1998. Cette progression s'est également réalisée à l'hôtel de Lassay. Depuis lors, le tempo est sur un rythme annuel d'une 40ne d'audiences dont une 10ne de chefs d'État.

Pour les déplacements à l'étranger, le mouvement est quasi-similaire. Il était en effet peu fréquent que le Président du Sénat se déplace à l'étranger. Le profil différent du Président René Monory le conduira naturellement à mettre en œuvre par lui-même la politique d'ouverture vers l'étranger qu'il prônait à l'institution sénatoriale. Le Président Poncelet a consolidé cette ouverture en réorientant néanmoins la politique des déplacements à l'étranger du Petit Luxembourg afin de répondre à deux priorités nouvelles :

Tout d'abord, sous son impulsion s'est créé ce que l'on pourrait dénommer « un socle minimal de déplacements obligatoires », liés à la création de l'Association des Sénats d'Europe.

Ensuite, de par ses fonctions antérieures de président du groupe d'amitié France – Viêt-Nam, le Président Poncelet a ouvert la présidence vers l'Asie du sud-est, tout en préservant les initiatives de son prédécesseur vers la Chine et l'Algérie. Par ailleurs, dès le printemps 1999, il a effectué un important déplacement dans le Caucase méridional en se rendant en Arménie, en Azerbaïdjan et en Géorgie, initiant par là-même les prémices de sa diplomatie sud-caucasienne. En effet, il a initié un dispositif de rencontre des présidents des assemblées parlementaires de ces trois États. Une première réunion s'est ainsi tenue au château de Versailles, le 15 décembre 1999. Elle tendait à mettre en place un processus de coopération entre les trois assemblées du Caucase méridional, gage de stabilité politique et facteur de développement économique et social. Dans cette perspective, sous l'égide du Président du Sénat, un mécanisme de consultation et de collaboration a été arrêté entre ces trois Parlements, dans des domaines d'intérêt commun, qu'ils soient économiques, juridiques, culturels ou de sécurité. Ce dispositif, appelé « processus de Versailles », a ainsi offert à des États antagonistes des occasions de se rencontrer,

15 rue La Pérouse 75116 Paris - 01 47 20 87 93 - direab@academiedoutremer.fr

de dialoguer et, en conséquence, de mieux se connaître pendant près de 10 ans. On doit d'ailleurs souligner, de sources diplomatiques, que cette initiative a été fortement appréciée à l'époque dans la sous-région et par le ministère français des affaires étrangères. Chacun peut mesurer aujourd'hui à quel point elle était alors utile.

Depuis la fin de la présidence Poncelet, les déplacements à l'étranger des présidents du Sénat se sont réduits mais ont aussi revêtu une importance diplomatique particulière avec un sens politique plus marqué pour le président d'une institution parlementaire majoritairement ancrée dans l'opposition gouvernementale. Je donnerai ici trois exemples : Russie, Iran, Liban.

Le Président Larcher a ainsi effectué deux déplacements en Russie, en février 2015, puis en avril 2016, alors que les relations diplomatiques franco-russes étaient entrées en ère glaciaire. Il a non seulement rencontré le Maire de Moscou, la Présidente du Conseil de la Fédération de Russie, mais aussi et surtout le Président de la Fédération de Russie, M. Vladimir Poutine lors d'un long entretien au cours duquel ils ont discuté du regain de tensions entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan, de la crise ukrainienne, de la situation en Syrie, de la lutte contre le terrorisme, mais aussi de la relance des relations entre la Russie et la France. L'impact des sanctions américaines et européennes, ainsi que des embargos sanitaires qui affectent plusieurs produits agricoles, a été abordé très concrètement.

Le Président Larcher a également effectué un déplacement en **Iran** avec une délégation de hauts dignitaires du Sénat en décembre 2015, avant la visite officielle du Président Rohani en France fin janvier 2016, afin « d'écrire une nouvelle page dans la relation entre les deux pays »[1]. De par ce déplacement il engageait la France dans une nouvelle relation diplomatique avec la Perse après des années de glaciation. Mais c'est probablement son déplacement au **Liban** en octobre 2015 qui restera pour le Président Larcher un grand moment de sa présidence[2]. Chacun connait son

[1] Selon le communiqué publié par la Présidence du Sénat à cette occasion : « Il a rencontré ce matin le Président Rohani qui lui a exprimé la solidarité du peuple iranien face aux événements qui ont endeuillé la France au mois de novembre dernier. Le Président Rohani a affirmé la détermination de l'Iran à strictement respecter les engagements de l'accord de Vienne du 14 juillet dernier sur le nucléaire. Il s'est prononcé pour une collaboration renforcée avec la France dans la lutte contre le terrorisme et a exprimé son souhait de renouer des échanges forts après la levée des sanctions économiques. Il entend également rétablir un spectre large de coopération avec notre pays. La résolution du Conseil de sécurité du 18 décembre ouvre de nouvelles perspectives pour le règlement de la crise syrienne, qui est déterminante pour la stabilité de la région. Au cours de cet entretien plusieurs dossiers qui seront à l'agenda du prochain voyage du Président Rohani à Paris ont été évoqués. L'ensemble de ces échanges s'inscrit dans la volonté de l'Iran et de la France d'écrire une nouvelle page dans la relation entre les deux pays », in site internet du Sénat, 18 décembre 2015.

[2] Lors de ce déplacement le Président Larcher a eu des entretiens :
- avec M. Mohamed Raad, député, chef de file du bloc de la fidélité à la résistance (Hezbollah) : les conditions de l'élection du Président de la République et la situation politique régionale ;
- avec M. Alain Aoun, député maronite de Baabda, neveu du Général Aoun, accompagné de M. Michel Chadaverian, conseiller diplomatique du Général Aoun : un tour d'horizon politique complet a été fait, plus particulièrement sur le rôle et la place des chrétiens du Liban ;

15 rue La Pérouse 75116 Paris - 01 47 20 87 93 - direab@academieoutremer.fr

tropisme pour ce pays et son attachement aux Chrétiens d'Orient. A un moment diplomatique fort où le voyage du Président de la République française à Beyrouth avait dû être reporté en raison de l'absence d'élection présidentielle au Liban, ce déplacement a marqué l'attachement de la France à la République libanaise, à son unité et sa particularité dans la région. En outre, ce déplacement a permis au Président du Sénat de commémorer sur place l'attentat du « Drakkar » et d'inaugurer le Salon francophone du livre à Beyrouth. C'est d'ailleurs à l'aune de ce déplacement du Président Larcher au Liban qu'un long article a été publié dans *Le Figaro* sur sa conception de la diplomatie parlementaire[3].

Au Palais Bourbon, les prédécesseurs de l'actuel Président de l'Assemblée nationale ont effectué, depuis le début de la V^{ème} République, des déplacements significatifs à l'étranger, avec un tropisme pour les **réunions des présidents d'assemblées membres du G8-G20**, à l'exception notable du Président Jean-Louis Debré qui a été le seul à ne pas reconnaître le concept de diplomatie parlementaire. Les Présidents Forni et Bartolone, pour leur part, en cohérence avec leurs politiques diplomatiques ont principalement axés leurs déplacements sur le pourtour méditerranéen et Raymond Forni s'est engagé dans un **processus de résolution parlementaire du conflit israélo-palestinien**…sans moins de succès que les autres processus internationaux de paix. A noter également que les présidents des Chambres sont également des *missi dominici* de prestige officieux du Président de la République en période de convergence des majorités parlementaires, comme par exemple à **Pékin**, en 2009 pour le Président Accoyer et en 2014 pour le Président Bartolone.

A l'exception notable du Président américain **Wilson** reçu avec chaleur lors d'un mémorable banquet où le Président du puissant Sénat de la IIIème République, Antonin Dubost, rendit un hommage appuyé au Président américain et à sa conception d'un ordre international nouveau pour lequel le Sénat de la République apportait son indéfectible soutien[4], puis par le Président de la Chambre des députés, Paul Deschanel[5], pendant les travaux de la conférence de la paix début 1919[6], il n'était

---

– avec M. Narwan Hamadech, ancien ministre du parti socialiste progressiste qui représente M. Walid Joumblatt souffrant : Il a beaucoup été question de la minorité druze et, comme avec l'ensemble des interlocuteurs, de l'élection présidentielle ;
– Avec M. Nader Hariri, Directeur de cabinet de M. Saad Hariri, neveu du Premier ministre assassiné Rafic Hariri et chef du courant du futur : « Il faut un Président de la République pour sauver la République ».

[3] In « La diplomatie sénatoriale de Gérard Larcher », Emmanuel Galliero, *Le Figaro*, 22 octobre 2015. Cf. *infra* II, C, 4.

[4] « Aujourd'hui, vous êtes ici dans un vieux Palais de France, et c'est dans ce grand décor d'autrefois qu'avec « une pensée renouvelée par l'ardeur républicaine, mais avec une continuité patriotique, le Sénat Français « poursuit une histoire qui compte déjà quinze siècles !
« Soyez-y le bienvenu, Monsieur le Président, vous et vos idées !
« Nulle part, votre magnifique ambition de substituer à l'équilibre périodiquement rompu des forces matérielles, « l'arbitrage définitif, des forces morales, ne pouvait rencontrer plus d'enthousiasme qu'en France, et nulle part « plus qu'au Sénat, puisque les Statuts de la Paix internationale y furent, de longue date et en premier lieu, préparés par quelques-uns de ses membres les plus éminents. » extrait du « discours de M. Antonin Dubost, Président du Sénat au déjeuner offert par le Sénat à Monsieur le Président Wilson », in archives du Sénat.

[5] « Les représentants de la France sont heureux de vous souhaiter une respectueuse et affectueuse bienvenue, dans ce palais où s'est déroulé une partie de notre histoire, à notre tribune où tant de voix illustres ont défendu les plus nobles causes et qui retiendra désormais l'écho de la vôtre. C'est par cette phrase, qu'ici même, il y a soixante-

pas dans la tradition qu'un chef d'État étranger s'exprime dans l'hémicycle, à la tribune de l'Assemblée nationale[7], et encore moins devant les députés et sénateurs réunis pour l'occasion.

Cette position était probablement fondée par la vision de la loi, issue de la Révolution française de 1789, qui avait sacralisé la norme et par concomitance le lieu où elle était solennellement adoptée, à savoir l'hémicycle.

Il était néanmoins devenu probable que cette conception évolue avec la désacralisation de la loi, consécutive à l'adoption de la constitution établissant la Vème République.

Depuis 1993, avec la visite du Roi d'Espagne à l'Assemblée nationale et la visite du Chancelier Kohl au Sénat, des Chefs d'État ou de Gouvernement sont amenés à s'exprimer régulièrement dans l'hémicycle devant les parlementaires français. Il en fut de même pour le Secrétaire général des Nations Unies Kofi Annan en 1998, le Président de la commission européenne Barroso en 2006 ou le Président du Parlement panafricain en 2015.

Par ailleurs, depuis l'initiative de Jean-Louis Debré en 2003, à l'occasion du 40ème anniversaire du Traité de l'Élysée portant réconciliation et coopération franco-allemande, des réunions communes entre députés français et allemands, en grand format, se tiennent régulièrement, en préfiguration de l'assemblée franco-allemande récemment créée.

Enfin, il est à noter que depuis 1990 les Présidents des assemblées participent aux Conférences des organes spécialisées dans les affaires communautaires (COSAC) qui se réunissent chaque semestre à l'invitation du Parlement de l'État qui exerce la présidence tournante de l'Union européenne. Le rôle de la COSAC a été reconnu et renforcé par le traité dit d'Amsterdam entré en vigueur au 1er mai 1999[8]. Par ailleurs les présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale co-président le groupe français à

---

quinze ans, fut accueilli le Président Wilson, invité à s'exprimer depuis cette tribune devant les membres de nos deux chambres exceptionnellement réunis pour la circonstance ». Discours d'accueil du Président des États-Unis M. William J. Clinton par M. Philippe Séguin, Président de l'Assemblée nationale, le 7 juin 1994, in supplément au *JORF débats parlementaires* n° 92 AN (CR), du 8 juin 1994, p. III.

[6] « Depuis fort longtemps, aucun chef d'État étranger n'avait eu l'opportunité de s'exprimer à cette tribune historique. C'est en février 1919, en effet, pendant la conférence de la paix réunie à Paris, que Woodrow Wilson, Président des États-Unis, s'adressa ici même aux parlementaires et au peuple français. Vous comprendrez mon émotion de voir se renouer aujourd'hui, par ma présence parmi vous, le fil lointain et interrompu de cette tradition ». Discours de sa Majesté le Roi Juan Carlos Ier d'Espagne à l'Assemblée nationale le 7 octobre 1993, in supplément au *JORF débats parlementaires* n° 59 AN (CR), du 8 octobre 1993, p. VI.

[7] « Il est particulièrement heureux que la première visite rendue, sous la Vème République, par un chef d'État ou de Gouvernement à la représentation nationale soit celle d'un souverain qui ...a consacré une énergie inlassable à l'épanouissement de la démocratie dans son pays. » Discours d'accueil de SM le Roi Juan Carlos Ier d'Espagne par Philippe Séguin, Président de l'Assemblée nationale, in supplément au *JORF op. cit.*, p. III.

[8] Un Protocole sur le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne a d'ailleurs été annexé au traité européen signé lors du Conseil européen tenu à Amsterdam les 16 et 17 juin 1997. Il donne ainsi un statut officiel à la COSAC afin de consacrer son existence et sa mission. La COSAC peut ainsi, depuis lors, « soumettre toute contribution » à l'attention des institutions de l'Union, en particulier en matière de subsidiarité et de questions relatives aux droits fondamentaux.

15 rue La Pérouse 75116 Paris - 01 47 20 87 93 - direab@academieoutremer.fr

l'Union interparlementaire, composé de 50 députés et 50 sénateurs, et le Président de l'Assemblée nationale préside seul la section française de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, composée de 90 députés et 60 sénateurs.

Par ailleurs, le Président du Sénat a réuni en l'an 2000 à Paris l'ensemble des **Sénats du monde** lors d'un **Forum** puis décliné ce concept en créant, la même année, **l'Association des Sénat et secondes chambres d'Europe** et en soutenant, l'année suivante, la création d'une Association similaire pour **l'Afrique et le monde arabe**. Ces deux associations se réunissent très régulièrement et permettent aux institutions sénatoriales d'une même zone géographique de travailler sur des sujets d'intérêt commun.

Enfin, il est à noter que si les présidents des deux chambres du Parlement nomment les 2/3 des membres du Conseil constitutionnel ils n'ont pas, à ce jour, déféré d'engagement international au Conseil, comme l'article 54 de la Constitution les y autorise [9].

Pour les autres députés et sénateurs, les actions internationales se réalisent au sein de la **commission des affaires étrangères**, des **assemblées interparlementaires**, des **groupes d'amitié,** de **missions d'observation électorales bilatérales ou multilatérales**, mais **« le parlementaire-diplomate »** peut aussi agir dans deux types de missions hors norme.

D'une part, les missions confiées officieusement, ou officiellement, à un parlementaire par le Président de la République, le Premier ministre ou un ministre. Dans ce cas, la mission est pleinement bordée dans le cadre d'une diplomatie parlementaire complémentaire.

D'autre part, les missions en dehors de tout cadre habituel qui sont donc menées « hors-piste » et suscitent généralement la réprobation plus ou moins forte du pouvoir exécutif et des présidents des deux chambres du Parlement, comme ce fut le cas notamment en Syrie.

Revenons quelques instants sur une **action de diplomatie parallèle contestée mais utile avec la mission parlementaire effectuée en Syrie en mars 2015**. Alors que la République française a rompu ses relations diplomatiques avec la République arabe unie de Syrie, que la France n'a plus aucun canal direct de discussion avec les autorités syriennes alors que notamment des émissaires américains reprennent le chemin de Damas, une délégation pluripartite et bicamérale de quatre parlementaires français se rend en Syrie et rencontre le Président Bachar El Assad. Même si le ministre des affaires étrangères et le Président de l'Assemblée nationale ont condamné officiellement ce déplacement, force est de constater que cette mission, menée sur fonds personnels de parlementaires, a permis de donner un nouvel

[9] L'article 54 de la Constitution dispose en effet : « Si le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le Premier ministre ou par le Président de l'une ou l'autre assemblée, a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de le ratifier ou de l'approuver ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution ».

15 rue La Pérouse 75116 Paris - 01 47 20 87 93 - direab@academieoutremer.fr

éclairage à la diplomatie française sur la réalité de la Syrie alors que les relations diplomatiques sont rompues. Il est à noter que le Président du Sénat, en l'espèce, s'est d'ailleurs désolidarisé des critiques émanant de l'exécutif et de la chambre basse.

Cela montre bien **que les frontières entre la diplomatie complémentaire et la diplomatie parallèle,** la diplomatie parlementaire utile et la diplomatie parlementaire contestable ne sont pas toujours claires et peuvent dériver à tout moment. Pour reprendre une image issue du ski alpin, le chemin entre la piste et le hors-piste est parfois flou. A l'instar d'un damier ou d'un pavé mosaïque, si le parlementaire diplomate peut agir pour l'intérêt de la diplomatie française -ce qu'il fait dans la très grande majorité des cas, comme de multiples exemples issus de la pratique réelle le démontrent- il peut aussi lui arriver, certes très exceptionnellement, d'agir contre l'action extérieure de la France. La diplomatie parlementaire, comme la diplomatie elle-même, n'est pas toujours blanche ou noire, elle peut aussi être parfois grise, ce qui complexifie alors son étude dans des schémas habituellement définis.

Cette internationalisation croissante de l'activité parlementaire se manifeste aussi par l'exercice des **fonctions classiques de législateur et de contrôleur du Parlement dans la vie internationale** en particulier par les Commissions des affaires étrangères et les Commissions des finances. Le Parlement est en effet engagé par son « action législative diplomatique » dans l'intégration des conventions internationales dans le droit positif et chacun se rappelle, à cet égard, la manière dont le Sénat américain a écarté sans ménagement, en 1919, le Traité de Versailles, en 1979 le traité *SALT II* ou en 1999, le Traité d'interdiction des essais nucléaires signés par les Présidents des États-Unis d'Amérique respectifs. En ce qui concerne l'accord de Paris sur le Climat, de décembre 2015, il ne lui a pas été soumis.

Le Parlement est aussi engagé dans l'action de contrôle diplomatique par l'autorisation budgétaire, le contrôle *a posteriori*, les déclarations gouvernementales et les divers types de questions diplomatiques.

Le Parlement adopte aussi des lois mémorielles et des résolutions de reconnaissance d'États étrangers.

Ainsi le Parlement a adopté définitivement, le 18 janvier 2001, une proposition de loi par laquelle la France reconnaît publiquement le **génocide arménien de 1915**. Cette reconnaissance par une loi de la République du génocide arménien allait ouvrir la voie à d'autres revendications, sans le même succès d'adoption, tendant à reconnaître des tragédies internationales comme le **génocide ukrainien de 1932-1933** et le **génocide khmer de 1975-1979**.

Depuis la révision constitutionnelle de 2008, qui a notamment créé un **article 34-1**[10], est ouvert le droit aux assemblées parlementaires de voter des textes, qualifiés de

[10] **La loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République créé un article 34-1 de la Constitution ainsi rédigé :**
« Les assemblées peuvent voter des résolutions dans les conditions fixées par la loi organique. Sont irrecevables et ne peuvent être inscrites à l'ordre du jour les propositions de résolution dont le Gouvernement

15 rue La Pérouse 75116 Paris - 01 47 20 87 93 - direab@academieoutremer.fr

résolutions, dans des domaines qui ne se sont pas nécessairement du domaine de loi et dans les conditions fixées par une loi organique, sous réserve de ne pas mettre en cause la responsabilité gouvernementale ni de contenir des injonctions à l'endroit du Gouvernement. C'est un instrument de plus, pour exercer la diplomatie parlementaire. Le Parlement s'en est saisi pour voter des résolutions appelant en 2014 le Gouvernement français à reconnaître l'État palestinien et en 2020 la République du Haut-Karabagh. Dans sa pluralité et la diversité parfois contrainte de ses interventions, l'action législative diplomatique concourt à une diplomatie parlementaire parfois audacieuse.

L'internationalisation du double bonus constitutionnel du Sénat par l'article 24 constitue également un volet non négligeable de la diplomatie sénatoriale, que ce soit par son rôle constitutionnel de représentants des collectivités territoriales et son action corrélative en coopération décentralisée, ou que ce soit également par son rôle constitutionnel historique de représentant des Français de l'étranger.

L'internationalisation croissante de la vie parlementaire est par conséquent une réalité à facettes multiples qui soutient la dimension moderne de la diplomatie émergente du Parlement. Elle ouvre la voie au concours effectif du Parlement à la démocratisation de la scène internationale qui impose la diplomatie parlementaire dans la nouvelle mondialisation.

À cet égard, les groupes d'amitié, les associations ou commissions interparlementaires sont des vecteurs souvent méconnus mais pourtant essentiels de l'action internationale des Parlements.

Ces groupes sont « mono pays » à l'Assemblée nationale et mono ou « pluri pays » au Sénat comme le groupe d'amitié France-Afrique de l'Ouest, longtemps présidé par votre confrère Jacques Legendre, avec des parlements d'États reconnus par la France et entretenant des relations diplomatiques avec elle.

Lorsque la France n'entretient pas de relations diplomatiques avec un pays qui en outre n'est pas représenté à l'ONU, l'Assemblée nationale et le Sénat ne créent pas un groupe d'amitié mais ont la possibilité, depuis 1973, d'instituer un groupe désigné par un vocable différent, groupe d'information ou d'études à vocation internationale, comme pour la Corée du Nord ou le Tibet.

À titre d'exemple, le groupe Taïwan est absolument remarquable dans la mesure où les seules relations officielles entre la France et Taïwan se font par l'entremise des députés et des sénateurs. En effet, Taïwan n'est pas reconnu par la France comme un État et pourtant 130 entreprises françaises sont installées dans ce pays riche, 1er producteur mondial de cartes mères et d'ordinateurs portables, qui achète des airbus et de nombreux matériels français dans divers domaines et qui, sans être membre de

estime que leur adoption ou leur rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité ou qu'elles contiennent des injonctions à son égard ».

15 rue La Pérouse 75116 Paris - 01 47 20 87 93 - direab@academieoutremer.fr

l'OMS, peut être source d'inspiration pour sa parfaite gestion de la crise de COVID-19.

Pour **Québec**, en cohérence avec la lettre de mission du général de Gaulle de 1967 confiant au consulat général de France à Québec un statut particulier, ce sont des groupes d'amitié France-Québec qui existent dans les deux assemblées et sont particulièrement actifs comme, par exemple, dans leurs actions concrètes pour la reconnaisse mutuelle des diplômes de diverses professions réglementées.

Pour certains pays, afin de renforcer les liens de manière encore plus forte et de ne pas être soumis aux contraintes, notamment budgétaires des groupes d'amitié, des associations interparlementaires ou commissions interparlementaires ont été créées. La souplesse de leurs règles permet de développer de plus amples relations. La plupart ne concernent que l'Assemblée nationale française, comme la **commission interparlementaire franco-québécoise, la grande commission interparlementaire France-Russie, la grande commission France-Chine**, ou la benjamine, créée en 2007 et réunie pour la 1ère fois en 2013, à savoir la **grande commission interparlementaire France-Algérie**. Mais, par exception, une association interparlementaire est bicamérale : **l'association interparlementaire France-Canada**.

Enfin, à l'occasion du 55e anniversaire du traité de l'Élysée, une particulière et novatrice **assemblée franco-allemande** a été créée. Depuis sa 1ère réunion de mars 2019, sur un rythme de 2 réunions par an, elle regroupe 100 députés répartis par moitié entre Français et Allemands, avec une co-présidence du Président de l'Assemblée nationale et du Président du *Bundestag*. C'est une **démarche sans précédent dans les relations bilatérales**. L'Assemblée franco-allemande est ainsi compétente pour veiller à l'application des dispositions du Traité de l'Élysée du 22 janvier 1963 et le Traité rénové du 22 janvier 2019 quant à la mise en œuvre et à l'évaluation des projets qui en découlent, suivre les Conseils des ministres franco-allemands et les activités du Conseil franco-allemand de défense et de sécurité, « assurer le suivi des affaires internationales et européennes présentant un intérêt commun, y compris la politique étrangère, de sécurité et de défense européenne commune », « formuler des propositions sur toute question intéressant les relations franco-allemandes en vue de tendre vers une convergence des droits français et allemand ».

La régulation de la mondialisation se fait aussi avec la participation des Parlements aux organisations interparlementaires *stricto sensu,* comme l'**Union interparlementaire** et l'**Assemblée parlementaire de la Francophonie** ou dans les assemblées parlementaires d'organisations internationales existantes, comme le **Conseil de l'Europe, l'OTAN, l'OSCE, l'Assemblée parlementaire de la coopération économique de la Mer noire (AP-CEMN ou PABSEC), l'Assemblée parlementaire de la Méditerranée (APM), l'Assemblée parlementaire de l'Union pour la Méditerranée (AP-UpM) ou feu l'UEO**. Dans ce second groupe d'assemblées parlementaires, les organisations internationales acquièrent une légitimité démocratique en associant les Parlements à leur fonctionnement

15 rue La Pérouse 75116 Paris - 01 47 20 87 93 - direab@academiedoutremer.fr

Dans le renforcement de cette démocratisation du monde, le Parlement est aussi un acteur essentiel de ce que l'on qualifie « d'**ingénierie démocratique** » -selon l'heureuse formulation de Michel Ameller, alors Secrétaire général de l'Assemblée nationale française- c'est-à-dire les actions menées en faveur du renforcement de l'état de droit par le renforcement des capacités des Parlements. Ces actions de coopération parlementaire sont d'ailleurs menées dans le cadre de programmes bilatéraux ou multilatéraux.

Cette forme de la diplomatie parlementaire permet d'agir concrètement pour un rééquilibrage des pouvoirs dans l'intérêt des peuples et pour renforcer l'état de droit par la voie des représentants des peuples.

Cependant, l'appui à l'État de droit par la voie de l'ingénierie démocratique, même si elle montre l'ampleur de ses qualités, est confronté au double principe de réalité résultant de la raréfaction budgétaire publique et de la raréfaction des ressources humaines. Si la multilatéralisation de l'aide constitue une voie indéniablement en essor, en réponse à ce double défi, elle mérite également d'être secondée par de nouvelles formes que constituent les fondations et les instituts. En outre, le Parlement, acteur méconnu à multiples visages de la vie internationale se doit de faire connaître ses actions diplomatiques. Les fondations et instituts peuvent également y contribuer. À cet égard, il serait à mon sens opportun de créer un Institut national des Hautes études du Parlement, diffusant l'esprit du Parlement et de la diplomatie parlementaire comme l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN) peut diffuser avec succès l'esprit de défense ou l'Institut du Sénat l'esprit du bicamérisme auprès des décideurs de tous les secteurs de la nation.

La diplomatie parlementaire, paradoxalement à la fois rigide par ses institutions établies et souple par ses modes d'action pluriels, est complémentaire de la diplomatie régalienne portée classiquement par les pouvoirs exécutifs et les diplomates qu'ils mandatent. Novatrice avec son entrée « par effraction » contemporaine dans le concert policé de l'entre soi diplomatique traditionnel, la diplomatie parlementaire consacre l'internationalisation croissante de l'activité parlementaire et apporte son concours effectif à la démocratisation de la scène internationale.

De par la légitimité des Parlements et des peuples qu'ils représentent, **la diplomatie parlementaire agit en faveur de la réduction du déficit démocratique des relations internationales** et s'impose, depuis quelques années, comme un principe de réalité dans la nouvelle mondialisation. Cette réduction de la fracture démocratique est porteuse d'espérance pour l'humanité.

Les ministres des affaires étrangères et les diplomates ne s'y trompent d'ailleurs plus. Eux-mêmes qui avaient jadis accueilli fraîchement l'irruption des parlementaires dans le concert des nations sont devenus aujourd'hui des ardents

15 rue La Pérouse 75116 Paris - 01 47 20 87 93 - direab@academieoutremer.fr

promoteurs de la place des élus dans le soutien à la diplomatie d'État. Par exemple, la semaine des ambassadeurs, tenue fin août 2016 au Quai d'Orsay, a ainsi mis l'accent sur le rôle essentiel des parlementaires dans la diplomatie française.

Divers parlements dans le monde, et notamment en Afrique, créent d'ailleurs en leur sein des directions ou des bureaux de la diplomatie parlementaire.

Oui la diplomatie parlementaire existe. Par sa pratique contemporaine, elle a su imposer une vision différente et utilement complémentaire de la diplomatie traditionnelle. La diplomatie parlementaire est même aujourd'hui devenue une composante importante des relations internationales du monde moderne. Concept original permettant à la volonté croissante des peuples d'être mieux associés à la nouvelle mondialisation, elle a de beaux jours devant elle.

Je vous remercie de votre attention.

Pour aller plus loin, il est possible de consulter mes publications suivantes sur ce sujet :

- ***La diplomatie parlementaire, actrice émergente de communications diplomatiques démocratisées,*** Revue HERMES, *De la communication en diplomatie*, n°81, éd. CNRS, Paris, septembre 2018 ;
- ***La diplomatie parlementaire des organisations interparlementaires*** in *Diplomatie plurielle : acteurs et enjeux*, collection Local et Global, éd. L'Harmattan, Paris, octobre 2018 ;
- ***La diplomatie parlementaire,*** bibliothèque de droit public, tome n°313, éd. LGDJ, Paris, juin 2020, 666 pp.

15 rue La Pérouse 75116 Paris - 01 47 20 87 93 - direab@academieoutremer.fr