



ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DE LA FRANCOPHONIE

ACTES DU SÉMINAIRE PARLEMENTAIRE

**LE PARLEMENT
ET LES RELATIONS INTERNATIONALES**

*En coopération avec l'Agence Intergouvernementale de la Francophonie
et le Grand Duché du Luxembourg*

* *
*

DAKAR – SENEGAL

19 AU 21 MARS 2002

SOMMAIRE

NOTE DE PRÉSENTATION DE L'APF	4
ORDRE DU JOUR.....	6
BIOGRAPHIE DES CONFERENCIERS	10
SÉANCE D'OUVERTURE	18
◆ Discours de bienvenue de M. Babacar GAYE, Président délégué de la section sénégalaise de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie	20
◆ Allocution de M. Louis-Philippe TSITSOL, Député (Cameroun), Chargé de mission de la Région Afrique de l'APF	22
◆ Allocution de M. Marcel Eloi CHAMBRIER-RAHANDI, Ancien Président de l'APF, Premier Vice-Président de l'Assemblée nationale du Gabon, ancien ministre	26
◆ Allocution de M. Mamadou DIOP DECROIX, Ministre chargé des relations avec les Assemblées	30
◆ Message de S.E.M Abdoulaye WADE, Président de la République du Sénégal	32
◆ Discours d'ouverture de M. Abdoulaye FAYE, Premier Vice-Président de l'Assemblée nationale du Sénégal	34
LES POUVOIRS DU PARLEMENT EN MATIERE INTERNATIONALE	40
◆ Intervention de M. Rudi MARGUERRETAZ, Député (Val d'Aoste)	42
◆ Intervention de M. Robert DEL PICCHIA, Sénateur (France)	54
◆ Synthèse des travaux de l'atelier sur le thème n° 1	66
LA DIPLOMATIE PARLEMENTAIRE	68
◆ Intervention de M. Roger PAQUIN, Député (Québec)	70
◆ Intervention de M. Marcel Eloi CHAMBRIER-RAHANDI, Député (Gabon)	80
◆ Synthèse des travaux de l'atelier sur le thème n° 2	88
PARLEMENTS NATIONAUX ET SUPRA-NATIONAUX.....	96
◆ Intervention de M. Claude WISELER, Député (Luxembourg)	98
◆ Intervention de M. Idy Hamadoun BORE, Député (Mali)	108
◆ Synthèse des travaux de l'atelier sur le thème n° 3	112
SÉANCE DE CLÔTURE.....	114
◆ Discours de clôture de M. Abdoulaye FAYE, Premier Vice-Président de l'Assemblée nationale du Sénégal	116
ANNEXES	120
◆ Liste des séminaires organisés par l'APF depuis 1994.....	122

« Ce sont les peuples qui, par l'intermédiaire de leurs élus, pousseront les gouvernements à aller de l'avant. Il faut réunir dans une association interparlementaire les parlements de tous les pays où l'on parle le français »

Léopold Sedar Senghor
Février 1966

Créée en 1967, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF) regroupe plus de soixante Parlements d'Etats et de communautés ayant la langue française en partage.

Reconnue comme **Assemblée consultative de la Francophonie**, elle intervient auprès des instances de la Francophonie en rendant notamment des Avis sur tous les sujets concernant l'espace francophone.

Elle œuvre en particulier pour que des valeurs telles que la **démocratie représentative** fondée sur la tenue d'élections libres, **l'Etat de droit** et le respect des **droits de l'Homme** soient unanimement reconnues par les Etats membres de la Francophonie et n'hésite pas à suspendre les Parlements des Etats ne respectant pas ces principes.

L'APF n'est pas uniquement un lieu de débats et de réflexion. Elle mène également des **actions déterminées en faveur de la consolidation de la démocratie** se traduisant entre autres par l'envoi de missions d'information ou de bons offices, par la participation aux missions d'observation électorales francophones et la réalisation de programmes de coopération interparlementaire dont la mise en œuvre lui a été confiée par les instances de la Francophonie.

L'APF met ainsi en œuvre plusieurs programmes de coopération, en collaboration avec l'Agence intergouvernementale de la Francophonie :

- **Séminaires d'information et d'échanges** au bénéfice des parlementaires sur des thèmes tels le mandat parlementaire, les relations entre la majorité et l'opposition, la procédure législative et budgétaire, les pouvoirs de contrôle du Parlement, etc.
- **Stages de formation** des fonctionnaires parlementaires
- Trois autres types d'appui ont par ailleurs été menés auprès de jeunes parlements francophones :
 - de 1992 à 2001, le **programme Pardoc**, d'appui à la création et à l'organisation de services de documentation (29 assemblées bénéficiaires) ;

- entre 1996 et 1998, le **programme d'appui au service des comptes rendus** des travaux parlementaires ;
- 1999-2000, le **projet « Les Inforoutes de l'APF »** d'assistance à la création de 6 sites internet parlementaires, financé par le Fonds Francophone des Inforoutes.

A partir de 2002, un projet de renforcement des capacités de jeunes parlements dans le domaine de l'information parlementaire francophone devrait couvrir l'ensemble de ces domaines, en proposant un système intégré de gestion de l'information.

Enfin l'APF organise depuis 2001, avec le concours de l'Organisation internationale de la Francophonie, le **Parlement francophone des jeunes** qui se réunit tous les deux ans sur le même lieu et aux mêmes dates que la Session annuelle.



ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DE LA FRANCOPHONIE

ORDRE DU JOUR

ORDRE DU JOUR

Mardi 19 mars

Hémicycle

9 h 00 **Ouverture solennelle**

- Discours de bienvenue de **M. Babacar Gaye**, Président délégué de la section sénégalaise de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie
- Allocution de **M. Louis-Philippe Tsitsol**, député camerounais, Chargé de mission de la Région Afrique de l'APF
- Allocution de **M. Marcel Eloi Chambrier-Rahandi**, ancien Président de l'APF, Premier Vice-Président de l'Assemblée nationale du Gabon, ancien ministre
- Allocution de **M. Mamadou Diop Decroix**, Ministre chargé des Relations avec les Assemblées
- Message de **S.E.M Abdoulaye Wade**, Président de la République du Sénégal
- Discours d'ouverture de **M. Abdoulaye Faye**, Premier Vice-Président de l'Assemblée nationale du Sénégal

11 h 30 Exposés des conférenciers en séance plénière

Thème 1 : Les pouvoirs du Parlement en matière internationale

1. *Les pouvoirs législatifs* : l'approbation et la ratification des conventions et traités internationaux : M. Rudi Marguerretaz (Val d'Aoste)
2. *Les pouvoirs d'information et de contrôle* : l'examen budgétaire, le rôle de la commission des affaires étrangères, le contrôle de l'application des conventions internationales, les missions d'information : M. Robert Del Picchia (France)

13 h 00 Déjeuner

15 h 00 Travaux en atelier

18 h 00 Clôture des travaux de la journée

Mercredi 20 mars

Hémicycle

9 h 00 Exposés des conférenciers en séance plénière

Thème 2 : La diplomatie parlementaire

1. *Les relations interparlementaires et la politique étrangère* : M. Roger Paquin (Québec)
2. *Les parlementaires et les relations internationales* : M. Marcel Eloi Chambrier-Rahandi (Gabon)

10 h 30 Travaux en atelier (*Salle de Commission des Finances*)

13 h 00 Déjeuner

15 h 00 Exposés des conférenciers suivi d'une table ronde

Thème 3 : Parlements nationaux et parlements supra-nationaux

1. *Le rôle du parlement national dans l'Union européenne* : M. Claude Wiseler (Luxembourg)
2. *Le rôle du parlement national dans l'Union africaine* : M. Idy Hamadoun Bore (Mali)

18 h 00 Clôture des travaux de la journée

Jeudi 21 mars

Matinée libre (La délégation de l'APF se rend sur la tombe du Président SENGHOR)

15 h 30 Conclusions générales du séminaire

- **Discours de clôture** du séminaire de **M. Abdoulaye Faye**, Premier Vice-Président de l'Assemblée nationale du Sénégal

16 h 00 Point de Presse



ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DE LA FRANCOPHONIE

BIOGRAPHIE DES CONFÉRENCIERS

M. Idy Hamadoun BORE
Député (Mali)

Né en 1951 à N'gorkou (Niafunké)
Administrateur civil

FORMATION

- . Maîtrise en Droit public, E.N.A de Bamako

**MANDATS ET FONCTIONS
PARLEMENTAIRES**

- Depuis 2001
 - . Membre du Parlement de la CEDEAO
 - . Membre de la Commission des Affaires étrangères et de la Défense au Parlement de la CEDEAO
 - . Membre du Comité interparlementaire de l'UEMOA
- 1998-2001
 - . Vice-Président puis Président de l'UEMOA
- 1997-1998
 - . Président de la Commission des Affaires étrangères, de l'Intégration et des Maliens de l'extérieur
- 1997
 - . Membre de la Commission de rédaction du Règlement intérieur du CIP UEMOA
- 1992-1997
 - . Vice-Président puis Président du groupe parlementaire ADEMA PASI
- 1992
 - . Président de la Commission ad hoc chargée de l'élaboration du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Mali
- Depuis juin 1979
 - . Député

MANDATS LOCAUX

- . Membre du Conseil Cercle de Niafunké et de l'Assemblée régionale de Tombouctou

APF

- . Ancien membre de la Commission de l'Education, des affaires culturelles et de la communication

ANCIENNES FONCTIONS

- . Fonctionnaire d'Etat

M. Marcel Eloi CHAMBRIER-RAHANDI
Député (Gabon)

Né le 1^{er} décembre 1933 à Libreville
Ancien Ministre

FORMATION

Docteur en Médecine (Faculté de Paris)
Diplômé de l'Institut de médecine tropicale de Paris

**MANDATS ET FONCTIONS
PARLEMENTAIRES**

- Depuis le 25 janvier 2002 . 1^{er} Vice-Président de l'Assemblée nationale du Gabon
- Depuis octobre 1990 . Député (PDG, 4^{ème} arrondissement de Libreville)
(réélu en 1996 et 2001)

ANCIENNES FONCTIONS

Fonctions ministérielles

- 1997-1999 . Ministre de la Justice, Garde des Sceaux, Chargé des droits de l'Homme
- 1976-1977 . Ministre du Tourisme, des parcs nationaux et de la qualité de la vie
- 1975-1976 . Secrétaire d'Etat auprès du Ministre d'Etat chargé des Mines, de l'énergie et des ressources hydrauliques

Fonctions parlementaires

- 1993-1995 . Co-Président de l'Assemblée paritaire ACP-UE
- 1993-1996 . Président de l'Assemblée nationale du Gabon
- 1993 . Président de l'AIPLF
- 1973-1975 . Président de la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale

Autres

- 1985-1990 . 1^{er} Vice-Président du Conseil d'Etat et Secrétaire du Parti Démocratique Gabonais (PDG)
- 1968-1990 . Commissaire politique et Secrétaire national du PDG
- 1968-1990 . Directeur du Journal « Dialogue »
- 1968-1974 . Président du Conseil de l'Ordre des Médecins
- 1968-1974 . Président du Conseil d'administration de l'Office National de l'Habitat

CARRIERE

PROFESSIONNELLE

- Depuis 1997 . Président du Comité des Promoteurs Economiques de l'Afrique centrale
- 1967 à 1990 . Médecin en chef et PDG de la Fondation Dr Chambrier (polyclinique privée de Libreville)
- 1984-1987 . PDG des Sociétés du Groupe Chambrier (Okita & Cie, Africa-Pack, Gabon Invest, Daria, SOGAPEG, Transports Rigowi)
- 1963-1964 . Président du Conseil National du Patronat Gabonais
- 1963-1964 . Médecin pédiatre à l'Hôpital général de Libreville

M. Robert DEL PICCHIA

Sénateur (France)

Né le 10 novembre 1942

MANDATS ET FONCTIONS PARLEMENTAIRES

Depuis le 1^{er} octobre 1998

- . Sénateur (Représentant des Français établis hors de France/ Groupe du Rassemblement pour la République)
- . Membre de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des forces armées
- . Membre de la Délégation parlementaire pour l'Union européenne
- . Membre de la Délégation du Sénat aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes
- . Membre de la Commission consultative appelée à émettre un avis sur la modification de la valeur du point de pension
- . Membre de la Commission mixte chargée de donner un avis sur l'affectation et l'attribution des crédits du fonds d'aide à l'expansion de la presse française à l'étranger
- . Membre du Conseil d'administration de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger

Groupes d'amitié

- . Président délégué du groupe France-Afrique de l'Ouest (Côte d'Ivoire)
- . Membre des groupes France-Afrique centrale, France-Algérie, France-Allemagne, France-Autriche, France-Asie du Sud-Est, France-Cambodge et Laos, France-République populaire de Chine, France-Croatie, France-Etats-Unis, France-Hongrie, France-Iran, France-Italie, France-Liban, France-Japon, France-Madagascar et pays de l'Océan indien, France-Maroc, France-Pologne, France-Québec, France-Royaume-Uni, France-Russie, France-République slovaque, France-Slovénie, France-Suisse, France-Turquie, France-Viêt Nam

Conseil Supérieur des Français de l'étranger (CSFE)

- . Président du Groupe du Rassemblement des Français de l'étranger (RFE)
- . Editeur du Bulletin d'information « CSFE et Sénat Info »
- . Membre de la Commission de la Représentation et des Droits des Français à l'étranger
- . Membre de la Commission temporaire des Anciens Combattants
- . Rapporteur de la Commission temporaire de la Réforme du CSFE
- . Membre du Groupe de travail sur les nouvelles technologies

Organisations interparlementaires

- . Membre de l'UIP, Groupe Français.

ANCIENNES FONCTIONS

- . Rédacteur en chef de radio

M. Rudi MARGUERETTAZ
Député (Vallée d'Aoste)

Né à Aoste (Italie) le 14 mars 1957
Enseignant

**MANDATS ET FONCTIONS
PARLEMENTAIRES**

Depuis 1993

- . Député au Conseil régional de la Vallée d'Aoste
- . Vice-Président du groupe parlementaire « Stella Alpina », parti politique autonomiste
- . Député secrétaire de la Commission des services sociaux, santé, instruction publique et culture
- . Membre du Comité de Coordination des mesures de coopération, de solidarité et d'éducation au développement
- . Membre de la Commission pour le Règlement intérieur du Conseil de la Vallée
- . Membre de la section valdôtaine de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, participant à la Commission des affaires parlementaires de l'APF

ANCIENNES FONCTIONS

de 1990 à 1992

- . Premier Adjoint au Maire et Adjoint aux politiques de la jeunesse de la Ville d'Aoste

de 1985 à 1990

- . Membre du Conseil municipal de la Ville d'Aoste

M. Roger PAQUIN
Député (Québec)

Né à Montréal le 24 juillet 1947

FORMATION

- . Baccalauréat ès arts, Université de Montréal (1967)
- . Baccalauréat ès sciences en biologie, Université de Montréal (1970)
- . Maîtrise en didactique des sciences, Université de Montréal (1972)
- . Certificat en « Cognitive style mapping », Oakland Community College, Michigan (1977)
- . Attestation en gestion de projets, Université du Québec, Trois-Rivières (1984)

**MANDATS ET FONCTIONS
PARLEMENTAIRES**

Depuis octobre 2001

- . Adjoint parlementaire au ministre de l'Environnement

Depuis le 21 juin 2001

- . Président de la Section du Québec de l'Association parlementaire du Commonwealth (APC), membre de la Commission des transports et de l'environnement

Depuis le 8 mars 2001

- . Vice-président de la Délégation de l'Assemblée nationale pour les relations avec les États-Unis (DANREU), Council of State Governments (CSG)

Depuis 1999

- . Membre de la Commission des institutions
- . Membre du Bureau de l'Assemblée nationale
- . Membre de l'Association parlementaire du Commonwealth (APC), Section du Québec
- . Président de la Section du Québec de la Commission permanente interparlementaire Québec-Haïti

Depuis le 24 octobre 1994

- . Député (Circonscription de Saint-Jean/ Parti québécois)

**EXPERIENCE
PROFESSIONNELLE**

1973-1976 et 1978-1994
1988

1987-1989

1977-1978

- . Professeur de biologie, Cégep de Saint-Jean-sur-Richelieu
- . Cofondateur de Micrograin inc.
- . Président-directeur général de Cogestral inc.
- . Professionnel, Direction générale de l'enseignement collégial, ministère de l'Éducation du Québec

M. Claude WISELER
Député (Luxembourg)

Né le 30 janvier 1960 à Luxembourg
Professeur

FORMATION

- . Docteur es Lettres

**MANDATS ET FONCTIONS
PARLEMENTAIRES**

Depuis le 13 juillet 1999

- . Député (Parti Chrétien Social, circonscription Centre)
- . Vice-Président du groupe parlementaire CSV
- . Vice-Président de la Commission de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports
- . Membre de la Commission des Affaires étrangères et européennes et de la Défense
- . Membre d'autres Commissions : Règlement ; Classes moyennes, Tourisme et Logement ; Contrôle de l'exécution budgétaire ; Enseignement supérieur, Recherche et Culture ; Finances et Budget ; Commissions spéciales « Jeunesse en détresse » et « Immigration ».

MANDATS LOCAUX

Depuis le 1^{er} janvier 2000

- . Echevin de la Ville de Luxembourg

ANCIENNES FONCTIONS

- . Fonctionnaire d'Etat



ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DE LA FRANCOPHONIE

Mardi 19 mars 2002

SÉANCE D'OUVERTURE

- ◆ Discours de bienvenue de M. Babacar Gaye, Président délégué de la section sénégalaise de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie
- ◆ Allocution de M. Louis-Philippe Tsitsol, député camerounais, Chargé de mission de la Région Afrique de l'APF
- ◆ Allocution de M. Marcel Eloi Chambrier-Rahandi, ancien Président de l'APF, Premier Vice-Président de l'Assemblée nationale du Gabon, ancien ministre
- ◆ Allocution de M. Mamadou Diop Decroix, Ministre chargé des relations avec les Assemblées
- ◆ Message de S.E.M Abdoulaye Wade, Président de la République du Sénégal
- ◆ Discours d'ouverture de M. Abdoulaye Faye, Premier Vice-Président de l'Assemblée nationale du Sénégal

**Discours de bienvenue de M. Babacar GAYE,
Président délégué de la section sénégalaise
de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie**

Monsieur le Président,
Messieurs les Ministres,
Mesdames, Messieurs les Ambassadeurs,
Mes Chers Collègues, Honorables députés,
Monsieur le Chargé de Mission de la Région Afrique,
Messieurs les Conférenciers,
Monsieur le Secrétaire général administratif,
Mesdames, Messieurs,

Je voudrais avant tout, au nom de tous mes collègues, remercier, très sincèrement, le Bureau et le Secrétariat général de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, du choix qu'ils ont porté sur notre Institution, pour organiser cet important séminaire à l'intention de tous les députés du Sénégal.

Cette grande marque d'intérêt, pour notre pays, nous touche profondément.

C'est donc avec un plaisir évident que je souhaite la bienvenue à Monsieur le Chargé de Mission de la Région Afrique de l'APF, à ses collaborateurs et à nos collègues conférenciers.

J'associe à ces remerciements le Grand Duché du Luxembourg pour le soutien qu'il a bien voulu apporter à l'APF.

Cette coopération entre l'Assemblée parlementaire de la Francophonie et le Luxembourg pour venir organiser un séminaire à Dakar avec des conférenciers originaires d'autres pays francophones, illustre bien l'esprit qui anime nos relations au sein de la famille communautaire francophone.

Le sujet qui nous rassemble aujourd'hui, à savoir « *Le Parlement et les Relations internationales* » est à la fois vaste et neuf. Deux exigences motivantes qui, je l'espère, stimuleront notre ardeur à la réflexion.

Le monde bouge et subit des transformations de toutes sortes à une allure vertigineuse. Aucune partie de l'Humanité n'a le droit de s'arrêter de réfléchir au risque de rater le rendez-vous avec les nouvelles réalités qui vont désormais nous régir.

Elus pour représenter le peuple, nous devons incarner au plus près les aspirations et les espoirs de nos mandants. Pour ce faire, nous devons désormais anticiper sur tout, pour être à la hauteur des attentes qui sont placées en nous.

Le séminaire d'aujourd'hui entre dans ce cadre. Il nous permettra de mieux cerner notre thème central.

Le parlement a toujours eu des relations ambiguës avec les relations internationales. Il a toujours voté des lois relatives aux Affaires étrangères. Il a toujours ratifié des accords bilatéraux ou multilatéraux. Il a décrété la guerre, comme il a signé la paix. Mais il n'a jamais été, comme on dit, un acteur opérationnel.

Aujourd'hui tout ceci a tendance à s'estomper. Car, depuis quelque temps, on note une véritable mutation de rôle à travers les activités interparlementaires qui ont fini de plonger les parlements sur la scène internationale.

A côté de la diplomatie des Etats, est née une diplomatie des peuples, conduite par leurs représentants les plus proches que sont les parlementaires.

Ce que nous appelons désormais la diplomatie parlementaire apparaît ainsi comme une des réponses aux nouvelles exigences de la mondialisation qui en élargissant et en amplifiant la démocratie, donc en instaurant la transparence, a créé le besoin de nouveaux modes de régulation des relations humaines.

Mais comme tout concept nouveau, nous aurons encore à nous pencher dessus pour le polir davantage. Notre rencontre de ces trois jours entre dans ce cadre de défrichage de sentiers nouveaux.

Je fais confiance à l'expertise de nos conférenciers précédés ici par une belle réputation et à une participation intellectuelle active de mes collègues députés, pour faire jaillir les lumières qui baliseront notre démarche dans ce nouvel espace de la diplomatie parlementaire

Clemenceau disait, je paraphrase : « *La guerre est trop sérieuse pour être laissée aux seuls militaires* ». Moi, je ne dirais pas que la diplomatie est trop sérieuse pour être laissée au seul Exécutif. Mais je suis de ces parlementaires qui revendiquent une contribution spécifique et complémentaire aux actions diplomatiques de mon pays en faveur de mes concitoyens.

L'action internationale parlementaire peut apporter à la diplomatie officielle ce que l'essor de la coopération décentralisée ajoute au développement économique de nos pays.

Je vous remercie.

*

* *

**Allocution de M. Louis-Philippe TSITSOL,
Député (Cameroun),
Chargé de mission de la Région Afrique de l'APF**

Monsieur le Président de l'Assemblée nationale,
Monsieur le ministre chargé des Relations avec les Assemblées,
Excellences Mesdames et Messieurs les Ambassadeurs et Chefs de missions diplomatiques,
Chers Collègues, Députés,
Mesdames et Messieurs,

J'ai l'agréable devoir de vous dire combien je suis honoré de prendre la parole à l'occasion de l'ouverture solennelle de ce séminaire que l'Assemblée parlementaire de la Francophonie organise en collaboration avec le Grand Duché du Luxembourg.

Je m'acquitte de cela avec d'autant plus de plaisir que je relève avec satisfaction la valeur cognitive de ce séminaire et au-delà, l'illustration éloquente d'une coopération vivante et fructueuse entre pays membres de l'APF, coopération auréolée d'une collaboration efficace avec l'Agence intergouvernementale de la Francophonie.

Permettez-moi Excellences, de vous exprimer tout d'abord les profonds regrets de M. Jacques Legendre, Secrétaire général parlementaire de l'APF, de ne pouvoir assister à nos travaux. Il avait projeté de longue date d'être parmi nous et avait arrêté les dates du Séminaire sur son agenda. Malheureusement, les impératifs liés à la campagne électorale présidentielle en France l'ont « rattrapé », l'obligeant à sa grande déception à annuler sa venue parmi nous. Il tient toutefois à faire part à l'Assemblée nationale du Sénégal de son intention de se rendre à Dakar cette année, dans le cadre d'une prochaine mission du groupe d'amitié sénatorial France- Afrique de l'Ouest.

Je tiens, au nom de M. Jacques Legendre et en ma qualité de Chargé de mission Afrique de l'APF à rendre hommage au Président, son Excellence, M. Youssou Diagne et à remercier très vivement l'Assemblée nationale du Sénégal pour avoir accepté de nous accueillir sur cette belle terre de « Teranga » et également pour avoir choisi le thème de ce séminaire, thème particulièrement porteur, qui va permettre de replacer avec justesse, le rôle des Parlements dans le contexte de mondialisation.

Je tiens également à remercier très sincèrement le Grand Duché du Luxembourg pour son appui financier aux côtés de l'APF.

Merci enfin à nos six conférenciers qui ont pour certains fait un très long voyage puisqu'ils viennent de France, du Gabon, du Luxembourg, du Mali, du Québec et du Val d'Aoste.

Comme vous le savez, Mesdames et Messieurs, le principe des séminaires de l'APF veut que des parlementaires venus des différentes régions représentées au sein de notre organisation (Afrique, Amérique, Europe) viennent échanger leurs expériences avec leurs collègues du pays hôte et débattre des préoccupations qui leur sont communes.

Aujourd'hui, nous nous retrouvons au Sénégal, lieu particulièrement symbolique, puisque c'est Léopold Sedar Senghor, premier Président de ce pays qui a le premier lancé l'idée de « réunir dans une association interparlementaire, les Parlements de tous les pays où l'on parle français ».

C'est à son initiative qu'est née en 1967 l'Association internationale des parlementaires de langue française (AIPLF) devenue en 1998 l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF) avec statut d'assemblée consultative de la Francophonie.

On comprend dès lors qu'en cette semaine de la Francophonie qui coïncide si heureusement avec la tenue de notre séminaire, un hommage particulier soit rendu au Président poète, considéré à juste titre comme le père de l'APF.

Excellences Mesdames et Messieurs,

L'Assemblée parlementaire de la Francophonie n'est pas uniquement un lieu de débats et de réflexion. En effet, cinq ans après le Sommet d'Hanoi, en 1997, l'APF mène également des actions déterminées en faveur de la consolidation de la démocratie. Elle est devenue un acteur de la diplomatie parlementaire. Elle adopte des résolutions sur la situation des pays en crise. Elle conduit des missions de bons offices dans les pays qui connaissent une crise politique comme au Burundi en 1998, en Haïti en 1999 et en Guinée en 2000 au moment du procès du député Alpha Condé.

Ce rôle en matière de diplomatie parlementaire a connu une nouvelle étape avec l'envoi de la mission de l'APF à Madagascar, mission que j'ai eu l'honneur de conduire, et qui avait pour but de favoriser la rencontre et le dialogue entre les candidats à l'élection présidentielle. Pour la première fois, faut-il le rappeler, le Secrétaire général de l'Organisation internationale de la Francophonie, M. Boutros Boutros-Ghali, a confié aux parlementaires une mission de médiation extrêmement délicate. Celle-ci illustre à souhait le rôle important que peuvent jouer les parlementaires. Il était en effet difficile pour l'OIF d'intervenir dans cette crise, son interlocuteur étant le Président de la République malgache, l'un des protagonistes du contentieux électoral. Le monde parlementaire a montré à cette occasion qu'il pouvait constituer un autre levier de l'action diplomatique.

La diplomatie parlementaire, thème que nous aborderons en profondeur demain, qu'elle soit menée dans un cadre bilatéral ou multilatéral, a déjà fait ses preuves au sein de nos parlements, et mérite assurément d'être encouragée. Je citerai les exemples du règlement de la rébellion touarègue par les Assemblées nationales du Mali et du Niger, le règlement du conflit frontalier entre le Cameroun et le Nigeria sur la presqu'île de Bakassi, et actuellement du dialogue intercongolais.

Dans le contexte de mondialisation, qui engendre inexorablement des processus d'intégration régionale, l'imbrication de structures nationales avec des structures supra nationales donne par ailleurs un nouveau rôle aux parlementaires nationaux. Nous aborderons ces questions assez techniques jeudi, avec une introduction présentant l'évolution de la construction européenne et une introduction présentant le nouveau cadre de l'Union africaine.

Je pense que ce thème est particulièrement important, et je suis certain que le dynamisme dont fait preuve le Sénégal à cet égard, avec notamment le lancement du Nouveau

Partenariat pour le Développement de l'Afrique qui intègre le plan Omega initié par le Président Abdoulaye Wade, nous permettra d'avoir des échanges fructueux.

Car je crois, et ce sera notre thème de débats aujourd'hui, que les parlements doivent jouer un rôle croissant dans l'évaluation de la politique étrangère du pays, auparavant considérée comme une prérogative gouvernementale, de façon à mieux traduire dans les législations nationales les décisions prises en matière internationale.

Mais je ne voudrais pas lancer maintenant ce débat.

Mesdames et Messieurs,

Le séminaire parlementaire de Dakar sera tout à l'heure ouvert par S.E le Président de l'Assemblée nationale dans une temporalité fugace (trois jours c'est peu, au regard de la richesse du thème et des sous-thèmes) Toutefois, j'ai la ferme conviction que l'expérience des uns et la volonté des autres sont des atouts qui vous permettront de gérer rationnellement cette maigre ressource.

Je renouvelle mes remerciements à l'ensemble de nos collègues députés du Sénégal pour la pertinence des thèmes choisis.

Je vous souhaite à tous des échanges fructueux.

*

* *

**Allocution de M. Marcel Eloi CHAMBRIER-RAHANDI,
Ancien Président de l'APF,
Premier Vice-Président de l'Assemblée nationale du Gabon, ancien ministre**

Monsieur le Président,
Monsieur le Ministre des relations avec le Parlement,
Mesdames et Messieurs les Ambassadeurs, Excellences,
Chers collègues et amis de l'APF,

C'est en tant qu'ancien Président de l'APF que m'échoit l'honneur de remercier très chaleureusement l'Assemblée nationale du Sénégal de nous recevoir à l'occasion de ce séminaire.

Je voudrais exprimer une reconnaissance toute particulière à M. le Président, Son Excellence Youssou Diagne, ainsi que M. Abdoulaye Faye, Premier Vice-Président et M. Babacar Gaye, Président délégué de la section sénégalaise de l'APF.

Je saisis cette occasion pour rendre hommage à Son Excellence M. Abdoulaye Wade, Président de la République du Sénégal, dont le dynamisme en matière de diplomatie et de relations internationales, thèmes que nous allons aborder au cours de ce séminaire, est exemplaire.

Je tiens à remercier les invités ici présents de l'intérêt que vous portez à nos activités interparlementaires.

Excellences,
Mesdames, Messieurs,

Je souhaiterais rappeler que c'est le discours du Président Léopold Sédar Senghor qui déclarait en 1966 que : « ce sont les peuples, qui, par l'intermédiaire de leurs élus, pousseront les gouvernements à aller de l'avant. Il faudrait réunir dans une association interparlementaire les Parlements de tous les pays où l'on parle le Français » qui est à l'origine de la naissance de notre Assemblée.

C'est ainsi que fût créée l'Association Internationale des Parlementaires de Langue Française en 1967, réunissant les parlementaires d'une soixantaine de sections issues de Parlements d'Afrique, d'Amérique, d'Asie et d'Europe.

Au fil des années notre Assemblée connaîtra des changements qui la conduiront à modifier son appellation pour devenir en 1997, lors de sa XXIV^e Session ordinaire à Abidjan, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie.

C'est depuis le sommet de Maurice en 1993, et depuis celui de Cotonou en 1995 que la décision a été prise par les Chefs d'État et de Gouvernement des pays ayant le français en partage de reconnaître notre Organisation comme la seule organisation interparlementaire de la Francophonie et de nous consacrer comme Assemblée consultative de la Francophonie.

Notre présence ici se place dans le contexte de la Charte de la Francophonie adoptée à Hanoi et qui fait de nous un acteur à part entière de la scène francophone. Nous sommes certes, un Parlement consultatif sans pouvoir législatif, mais nous constituons un lien démocratique entre les Institutions et les Peuples de la Francophonie. Par nos débats, nos propositions et échanges d'informations sur tous les sujets communs intéressant notre Communauté nous constituons ainsi une plate-forme incontournable de la Francophonie. Pour ce faire, nous travaillons en étroite collaboration avec le Secrétaire général de la Francophonie, M. Boutros Boutros-Ghali, avec lequel nos relations sont particulièrement constructives et confiantes.

Cette collaboration se traduit notamment par une participation de notre Assemblée aux missions d'observation des élections de l'Organisation Internationale de la Francophonie.

Un autre aspect de notre travail en tant qu'Assemblée consultative de la Francophonie est l'appui que nous apportons à la démocratie. Comme vous le savez cet aspect est conforme à notre mandat d'élus et constitue même notre raison d'être.

En effet, si en 1967, quand nos grands anciens ont créé l'AIFLF, première des actuelles institutions de la Francophonie à voir le jour, plusieurs années avant la Conférence de Niamey et la création de l'Agence, notre mission, outre la volonté de fédérer les parlementaires s'exprimant dans notre langue commune, était principalement de contribuer au rayonnement de la langue française. Elle a considérablement évolué depuis cette époque.

Aujourd'hui, nous sommes profondément attachés à défendre dans l'ensemble de l'espace francophone les valeurs que nous croyons être les valeurs communes de notre organisation, en particulier la démocratie parlementaire et l'État de droit.

En effet, rassemblant des Parlements élus, nous avons assis notre combat en faveur de la démocratie sur le respect de quelques principes simples que nous croyons universels :

Je citerai au premier point les élections libres et transparentes comme seule mode d'accession au pouvoir et donc le refus de la transmission du pouvoir par les armes, le respect du choix des électeurs, le respect des droits de l'opposition, qui a aussi des devoirs, ainsi que le respect des libertés fondamentales. C'est dans cette logique que nous avons fermement condamné les prises de pouvoir par la force des armes et nous avons décidé de suspendre ceux de nos membres qui n'avaient plus de Parlement régulièrement élu.

Actuellement, le Congo et les Comores sont suspendus de notre Assemblée et les échéances électorales capitales qui ont commencé dans ces pays retiennent toute notre attention. La commission politique de l'APF examine la situation politique des pays francophones et adopte des résolutions sur les pays en crise. Depuis l'adoption de la Déclaration de Bamako en novembre 2000, une nouvelle étape dans l'appréciation de la situation démocratique des pays membres de l'OIF est engagée et l'APF réfléchit de concert avec les opérateurs de la Francophonie et l'OIF, à l'élaboration d'une liste de signaux d'alerte en cas d'atteinte à la démocratie.

Le rôle politique de l'APF s'est donc accru depuis son nouveau statut et nous devons y voir, en ce domaine et en celui de la diplomatie parlementaire, l'affirmation légitime du rôle des parlementaires au niveau international.

Monsieur le Président,
Monsieur le Ministre des relations avec le Parlement,
Messieurs les Ambassadeurs, Excellences,
Chers collègues,

Je vous remercie d'honorer de votre présence cette séance d'ouverture de ce premier séminaire organisé par l'APF au Sénégal. Au mois de mai dernier, un séminaire s'est tenu à Bissau. Ce sont ces échanges d'expérience et ces occasions de contacts entre parlementaires de différents pays francophones qui font la richesse de notre Assemblée.

Je souhaite donc que nos débats soient riches et animés, et que ce séminaire soit un succès.

Je vous remercie.

*
* *

**Allocution de M. Mamadou DIOP DECROIX,
Ministre chargé des relations avec les Assemblées**

Monsieur le Président de l'Assemblée nationale,
Monsieur le Représentant de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie,
Madame la Secrétaire générale de la Commission nationale pour la Francophonie,
Honorables invités venus d'Afrique, d'Amérique et d'Europe,
Mesdames et Messieurs les Ambassadeurs et Représentants du corps diplomatique,
Mesdames et Messieurs les Députés,

En ma qualité de ministre chargé des relations avec les Assemblées, ancien parlementaire et ancien membre de la commission des affaires étrangères et de la coopération et aussi ancien membre de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, il m'est particulièrement agréable de me trouver ce matin parmi vous à l'occasion de votre séminaire sur « *Le Parlement et les relations internationales* ».

De par ses attributions constitutionnelles ainsi qu'à travers son système d'organisation et de fonctionnement, l'Assemblée nationale du Sénégal assume un certain nombre de pouvoirs et d'actions en matière de diplomatie et de relations internationales.

En effet, en vertu des articles 70, 95 et 96 de la Constitution du 7 janvier 2001, il appartient à l'Assemblée nationale d'autoriser toute déclaration de guerre, d'autoriser le Président de la République à approuver ou ratifier certains traités internationaux, de voter une loi organique pour approuver ou ratifier les traités de paix, de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, les traités qui engagent les finances de l'Etat, les traités qui modifient les dispositions de nature législative, les traités relatifs à l'état des personnes, les traités qui portent cession, échange ou adjonction de territoire(s).

Au plan interne, l'Assemblée nationale compte parmi ses onze commissions permanentes, une commission des affaires étrangères et de la coopération, et parmi les neuf directions de son administration, une direction des relations internationales.

Cette dernière prépare, assiste et suit toute participation ou contribution des représentants de l'Assemblée nationale aux conférences interparlementaires telles que l'Union des Parlements Africains, l'Union Interparlementaire, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, la Conférence du Dialogue Afro-Arabe, etc.

Il convient aussi de souligner le rôle des groupes d'amitié et de divers réseaux œuvrant pour l'Intégration africaine et la coopération internationale. Il s'y ajoute que plusieurs députés se sont inscrits à des cours de diplomatie et de relations internationales, ce qui témoigne de l'intérêt qu'ils portent à cette question.

Le contexte actuel de mondialisation, le contexte aussi de continentalisation marqué par la promotion de l'Union africaine et du NEPAD, pour la réalisation desquels son Excellence Maître Abdoulaye Wade, Président de la République du Sénégal, joue un rôle de tout premier plan aux côtés de ses pairs africains, ce contexte, dis-je, indique éloquemment toute

la pertinence de la tenue ici à Dakar, de votre séminaire sur le Parlement et les relations internationales.

Le défi à relever, Honorables députés d'Europe, d'Amérique et d'Afrique, consiste, à mes yeux, à tracer les voies et moyens les meilleurs en vue de déployer une véritable diplomatie parlementaire susceptible de contribuer activement à la prévention et au règlement des conflits, à l'instauration de la paix, de l'amitié, de la compréhension et de la confiance entre les peuples, à la promotion de la diversité culturelle et des rapports de respect et d'équité entre les nations, à l'établissement d'un partenariat authentique pour le développement humain durable au service des peuples, à l'avènement de la civilisation de l'Universel si chère au Président-poète Léopold Sédar Senghor, ancien parlementaire et un des pères fondateurs de la Francophonie et de ce qui est devenu l'Assemblée parlementaire de la Francophonie.

Je suis sûr que vos échanges et vos réflexions aideront grandement à baliser le chemin pour relever solidairement ce défi.

Je souhaite plein succès à vos travaux et vous remercie de votre aimable attention.

*

* *

**Message de S.E.M Abdoulaye WADE,
Président de la République du Sénégal**

Monsieur le Président de l'Assemblée nationale,
Mesdames et Messieurs les représentants de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie,
Mesdames et Messieurs les députés,

A l'occasion de la tenue à Dakar d'un séminaire de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, je suis heureux de vous adresser, au nom du peuple sénégalais, un chaleureux message d'accueil. Je forme ainsi le vœux que vos travaux se déroulent dans les meilleures conditions possibles et que vous trouviez au Sénégal une atmosphère propice à vos réflexions.

Le thème de votre séminaire porte sur « *Le Parlement et les relations internationales* ». Il y a là matière à de passionnantes analyses et je prendrai connaissance de vos travaux avec beaucoup d'intérêt. Dans le cadre de cette cérémonie d'ouverture, je me limiterai à vous faire part de quelques réflexions personnelles sur ce sujet.

De façon traditionnelle et pendant longtemps, la conduite de la diplomatie a été de la responsabilité exclusive du pouvoir exécutif. Toutefois, avec l'établissement de régimes démocratiques, la situation a profondément changé et les parlements sont désormais associés de très près aux relations internationales de chaque Etat.

Les assemblées parlementaires disposent ainsi en général du pouvoir très important d'autoriser le Chef de l'Etat à ratifier les conventions, les accords ou les traités qui ont été au préalable négociés et signés par les représentants du pouvoir exécutif. Cette autorisation que le Parlement doit donner avant la ratification des traités les plus importants n'est en rien une simple formalité. Il s'agit au contraire d'un élément essentiel de la procédure d'élaboration des normes internationales. En effet, à travers cette procédure, les parlementaires sont ainsi tenus précisément informés de l'état de l'activité diplomatique de leur pays. Par ailleurs, le Parlement a bien sûr le pouvoir de s'opposer à des textes qui ne lui sembleraient pas correspondre aux nécessités de l'intérêt général. Le pouvoir détenu par l'autorité législative est donc considérable en matière de relations internationales puisque, sans ratification, les traités signés n'entrent pas en vigueur.

Le rôle du Parlement au stade de l'autorisation de ratification des traités est d'autant plus important, qu'une fois entrés en application, ces textes ont en général, et c'est notamment le cas dans le système constitutionnel sénégalais, une valeur supérieure aux lois.

Il appartient donc au Parlement, non pas de conduire lui même les relations internationales d'un Etat, mais de les contrôler de près. Le Parlement doit ensuite respecter la hiérarchie des normes et ainsi veiller à ne pas voter des lois contraires à des traités régulièrement ratifiés ou approuvés. Les relations internationales ont ainsi une répercussion directe sur l'ensemble des activités des assemblées parlementaires.

Mais au-delà de ces équilibres institutionnels et juridiques entre d'une part, l'exécutif et le législatif, et d'autre part, la loi nationale et la norme internationale, il me semble très important que les Parlements soient aussi ouverts que possible sur le monde extérieur. Je

suis ainsi très favorable à l'idée que des contacts réguliers s'établissent entre parlementaires de pays différents. C'est en effet l'occasion de discuter de préoccupations communes et de voir comment chacun s'emploie à les résoudre.

De même, je crois très utile que des parlementaires animent des groupes d'amitié avec des pays étrangers. Ces groupes permettent des échanges informels, des rencontres et peuvent faciliter certains contacts. C'est une autre manière de concevoir et de pratiquer les relations internationales, différente bien sûr de celle des Chancelleries, mais parfois aussi efficace. C'est aussi une façon de faciliter les rapprochements entre les peuples.

Dans un monde de plus en plus ouvert aux échanges, il serait inenvisageable de concevoir le Parlement comme une institution repliée sur l'analyse des problèmes purement nationaux. Au contraire, il appartient désormais aux parlementaires d'avoir une bonne connaissance du monde extérieur s'ils veulent remplir avec efficacité la tâche que chaque Constitution leur assigne.

Dans un contexte international marqué par une mondialisation accrue, le thème de votre séminaire me paraît particulièrement bien choisi et je souhaite à chacun d'entre vous de tirer le plus grand bénéfice des travaux que vous débutez aujourd'hui.

Je voudrais terminer ce propos en vous disant que je suis heureux que cette manifestation de la Francophonie se tienne à Dakar. En effet, la Francophonie n'est pas simplement le partage d'une langue commune, le français, auquel nous sommes tous très attachés ; c'est aussi une communion dans des valeurs essentielles : le respect des droits de l'homme, l'attachement indéfectible à la démocratie, le respect des minorités et le rejet de la violence, notamment de sa forme à la fois nouvelle et spectaculaire : le terrorisme. C'est cette communauté d'idées qui nous rassemble tous et qui nous donne des raisons d'espérer dans un avenir où les besoins fondamentaux de chaque individu seront satisfaits.

En effet, il ne peut y avoir d'ambition sociale et culturelle sans que la lutte contre la pauvreté et la misère soit engagée avec résolution. Comme vous le savez je suis à Monterey au Mexique pour définir les moyens de financer le développement. Or la Francophonie est aussi une vision commune qui s'interdit de laisser certains pays ou continents au bord du chemin de la croissance et de la mondialisation de l'activité économique. En cela la Francophonie est porteuse d'avenir et peut contribuer à mettre en place une nouvelle donne à l'échelle mondiale. C'est du moins l'ambition que nous devons lui assigner.

Je vous remercie de votre attention.

*

* *

**Discours d'ouverture de M. Abdoulaye FAYE,
Premier Vice-Président de l'Assemblée nationale du Sénégal**

Monsieur le Ministre chargé des relations avec l'Assemblée nationale,
Excellences, Mesdames et Messieurs les Ambassadeurs,
Monsieur le Président délégué de la section sénégalaise de l'A.P.F,
Mes Chers Collègues, Honorables députés,
Monsieur le Chargé de mission de la Région Afrique de l'A.P.F,
Messieurs les Conférenciers,
Monsieur le Secrétaire général administratif,

La réflexion que nous engageons ce matin ne saurait se dérouler dans une enceinte plus adaptée que l'Hémicycle de cette auguste Assemblée où le Père fondateur de la Francophonie fit ses premières armes politique au Sénégal.

N'est-ce-pas le Président-poète qui fut à l'origine de l'internationalisation de la Francophonie, en disant, déjà, en février 1966, « *Ce sont les peuples qui, par l'intermédiaire de leurs élus, pousseront les gouvernements à aller de l'avant. Il faut réunir une association interparlementaire de tous les pays où l'on parle le français* ».

L'homme d'Etat, humaniste et visionnaire nous faisait, déjà là, l'esquisse d'une trame des relations internationales que nous vivons concrètement aujourd'hui.

Nous ne sommes donc pas en terrain inconnu. Loin de là !

Le Parlement est sans doute l'institution la plus habituée à discuter des accords, des protocoles, des traités, des conventions et des chartes qui régissent les relations internationales.

En effet, le Législatif a, de tout temps, traité des questions diplomatiques sous l'angle de l'adoption et de la ratification de textes.

Mais il faut reconnaître que ce travail comportait parfois un côté passif qu'il importe, aujourd'hui, de faire évoluer dans l'optique d'une nouvelle vision du rôle du parlement.

Dans cet esprit, le Président de la République Me Abdoulaye WADE a proposé, et le peuple sénégalais a adopté le 7 janvier 2000 par Référendum une nouvelle Constitution qui, traitant des Institutions de la République, proclame en son article 6 :

« Les Institutions de la République sont :

- Le Président de la République,
- L'Assemblée nationale,
- Le Gouvernement,
- Le Conseil Constitutionnel, le Conseil d'Etat, la Cour de Cassation, la Cour des Comptes et les Cours et Tribunaux » alors que l'ancienne en son article 5 stipulait :

« Les Institutions de la République sont :

- Le Président de la République et le Gouvernement ;
- Le Parlement, qui comprend deux Assemblées : l'Assemblée nationale et le Sénat ;
- Le Conseil Constitutionnel, le Conseil d'Etat, la Cour de Cassation, la Cour des Comptes et les Cours et Tribunaux.

La Capitale de la République du Sénégal est Dakar ».

L'article 6 apporte ainsi des innovations dans la liste et la hiérarchie des institutions.

Cette nouvelle vision se traduit par :

- a) La consultation du Parlement par le Président de la République sur des questions majeures.
- b) La désignation de parlementaires par le Président de la République comme envoyé spécial auprès de ses pairs de la sous-région.
- c) L'inclusion des parlementaires dans la délégation présidentielle à l'occasion des visites officielles du Président de la République à l'étranger.
- d) Le Président de la République et le gouvernement de Madame Mame Madior BOYE sont en train d'imposer un nouveau style de prévention, de gestion et de règlement des conflits par le contact direct avec nos partenaires aux plans national, sous-régional, africain et international fortement appuyé, par des parlementaires nationaux.

L'intitulé du séminaire « *Le Parlement et les Relations Internationales* » renvoie automatiquement à la diplomatie parlementaire, qui est une notion pas encore totalement cernée dans toutes ses facettes.

Je suis sûr que nos travaux nous aideront beaucoup à mieux camper ce concept émergent à travers son contexte, son contenu, ses modalités et sa spécificité.

En fait, comme je l'ai brossé tantôt, le Parlement n'a jamais été étranger aux affaires internationales.

Son rôle législatif, ses commissions (Affaires étrangères et Défense), ses missions extérieures, ses groupes d'amitié, son adhésion aux organisations interparlementaires lui ont toujours permis d'être plus ou moins associé à la conduite des affaires étrangères.

Seulement, voilà que depuis quelques années, les mutations du monde ont connu une accélération qui ont produit de nouveaux modes de fonctionnement dans les relations internationales.

Les avancées du système démocratique au niveau mondial ont donné un élan neuf au parlementarisme, comme elles ont imposé la présence de la société civile et consacré le phénomène des ONG et de l'humanitaire.

Si bien que la gestion des affaires étrangères par la diplomatie classique, telle qu'elle nous venait de l'Europe, avait besoin de plus de sophistication et d'affinement par le biais de nouvelles modalités.

C'est ainsi qu'apparut, plus ou moins, la diplomatie parlementaire. Parce que simplement la diplomatie ne pouvait plus être du seul ressort des Etats qui ont atteint un très haut degré de démocratisation.

Comme nos choix de société, et à plus forte raison, nos options politiques procèdent de la démocratie, nous sommes obligés de nous soumettre aux lois mutantes de son système de fonctionnement mais surtout aux paramètres en interaction. On pourrait citer :

- la géopolitique en mutation,
- le processus de mondialisation,
- l'émergence de nouveaux facteurs et acteurs dynamiques de développement (nouvelles technologies, ONG, organisation humanitaire),
- la création d'ensembles régionaux ou sous régionaux intégrés comme réponse collective à la mondialisation et à la globalisation.
- le NEPAD,
- le Terrorisme sous toutes ses formes,

concourant à la structuration d'un nouveau contexte international qui commandent que le parlement ne soit plus confiné dans ces missions traditionnelles mais l'engagent à s'investir résolument aux côtés de l'exécutif comme acteur de développement en contribuant notamment à la prévention, à la gestion et au règlement durable des crises et conflits.

Et comme vous le savez, la démocratie est comme la vie. Elle ne finit pas de renaître. Ceux qui l'ont adoptée doivent chaque jour la consolider, l'approfondir et même la réinventer toujours au service de l'épanouissement de l'homme dans ses droits et devoirs et dans sa liberté.

Voilà pourquoi, maintenant la « gouvernance consensuelle » se substitue, dans bien des cas, à l'exercice strict de l'autorité régaliennne.

La diplomatie parlementaire est donc à inscrire dans le sillage de la « gouvernance consensuelle », consubstantielle à la démocratie participative qui est à l'opposé de la dictature de la majorité.

De ce point de vue, il ne faut surtout pas tomber dans le piège de la dichotomie entre la diplomatie de l'Etat et celle du Parlement.

Il ne s'agit pas de déposséder l'Etat de son pouvoir régalien que le suffrage universel a légitimé.

Il ne saurait aussi prospérer une diplomatie concurrente ou parallèle à celle officielle du gouvernement.

Les actions diplomatiques des deux institutions que sont le Gouvernement et le Parlement doivent s'inscrire dans la complémentarité. Les parlementaires devant apporter leur contribution spécifique, surtout marquée du sceau de leur forte proximité avec les populations pour lesquelles et au nom desquelles la diplomatie est conçue.

La diplomatie sous ce rapport pourrait ou devrait être comprise comme une dynamique dont les composantes (gouvernementale, civile, militaire et surtout parlementaire) loin d'être des électrons libres devraient pouvoir être actionnées concomitamment pour mettre nos populations dans une situation exempte de dangers, car et en définitive, n'est-ce-pas cela la sécurité : elle est alimentaire, sanitaire, éducative, elle est formation et renforcement des capacités, elle est économique, monétaire, routière et physique etc.. avant d'être militaire; ne pourrait-on pas alors dire que la sécurité est globale ?

Notre rôle de parlementaire ici, est d'aider les Etats à mieux prendre en compte toutes - absolument toutes- les aspirations profondes et les préoccupations essentielles des peuples qui sont à dire vrai, les principaux acteurs et bénéficiaires de nos politiques étrangères.

Dans la partition diplomatique, la note parlementaire est donc par essence l'accompagnement. Ceci est tellement vrai que récemment à Porto Allegre, lors du Forum de la société civile internationale, des représentants officiels des grands bailleurs multilatéraux ont émis le souhait d'associer dorénavant les parlements des pays demandeurs de prêts financiers pour que la dette soit mieux co-assumée.

J'y vois là un glissement voire une nécessaire amplification des responsabilités des Etats dans leurs relations avec l'extérieur.

En tant que vecteurs sans intermédiaire de la volonté populaire, les parlementaires seront ainsi de plus en plus interpellés sur la scène internationale.

Voilà quelques raisons parmi tant d'autres qui font que ce séminaire est très pertinent doit, à terme, nous permettre de revisiter notre rôle à l'aube de la mondialisation qui est en train de dérouler une nouvelle réalité internationale.

Avant de terminer, permettez-moi de dire ma gratitude infinie aux autorités de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie pour le choix de notre parlement, pour abriter un si important événement.

Ce geste, d'une très grande délicatesse à notre égard, nous remplit de fierté et nous rappelle, nous compatriotes du père de la Francophonie, Léopold Sédar SENGHOR, notre place de choix dans cette grande communauté unie par le lien le plus organique qui soit, à savoir le cordon ombilical du langage.

Chez-nous en Afrique et partout ailleurs dans le monde, la parole, la palabre et le dialogue devant précéder l'écrit et l'action, la concertation permanente devra être notre principal instrument de travail.

Voilà pourquoi c'est avec un grand plaisir que je souhaite la bienvenue et un excellent séjour parmi nous à nos collègues conférenciers et aux membres de l'équipe d'encadrement de l'A.P.F.

Je souhaite à tout le monde un excellent travail et je déclare, au nom de Monsieur le Président de l'Assemblée nationale Youssou DIAGNE, ouvert le séminaire parlementaire sur « *Le Parlement et les Relations Internationales* ».

En vous remerciant de votre attention.

*

* *



ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DE LA FRANCOPHONIE

Mardi 19 mars 2002

LES POUVOIRS DU PARLEMENT
EN MATIÈRE INTERNATIONALE

- ◆ Intervention de M. Rudi Marguerretaz, député (Val d'Aoste)
- ◆ Intervention de M. Robert Del Picchia, sénateur (France)
- ◆ Synthèse des travaux en atelier

**Intervention de M. Rudi MARGUERRETAZ,
Député (Val d'Aoste)**

**Le pouvoir législatif : l'approbation et la ratification
des conventions et traités internationaux**

Le traité international

Le traité international peut être considéré comme un contrat conclu entre deux ou plusieurs Etats, destiné à régler une sphère déterminée de rapports entre les parties contractantes.

Le terme de « traité » ne représente que l'une parmi les nombreuses dénominations – je pense à convention, pacte, accord, protocole, acte, déclaration, échange de lettre – qui sont utilisées dans la pratique diplomatique et dans la doctrine pour définir les procédures créant les règles internationales en la matière.

La formation des traités est régie par des normes coutumières et conventionnelles rentrant dans le droit public international.

La connaissance des règles générales du droit international en matière de traités est aujourd'hui extrêmement favorisée par l'imposante oeuvre de codification réalisée par les Nations Unies.

Cette oeuvre de codification a eu comme résultat l'adoption d'une convention sur le droit des traités, qui s'est passée à Vienne au mois de mai 1969. Cette convention représente un point de repère incontournable pour la mise en place des règles internationales en matière de droit des traités.

Plus de cent Etats adhèrent à la convention de Vienne.

La convention de Vienne discipline les procédures de formation des traités. Il s'agit de procédures articulées qui peuvent être résumées en quatre phases principales :

- a) la négociation, c'est-à-dire l'ensemble des pourparlers préliminaires conduits par les plénipotentiaires ;
- b) le consentement, c'est-à-dire l'accord conclu entre les plénipotentiaires, qui ne fait pas encore surgir le traité ;
- c) la ratification, c'est-à-dire l'approbation de la part de l'organe compétent en la matière dans chacun des Etats contractants ;
- d) la conclusion, c'est-à-dire l'échange des instruments de ratification entre les Etats contractants ou leur dépôt auprès de l'Etat contractant chargé de les recevoir.

Les Etats ont la plus ample autonomie quant à la définition des formes et des procédures de ratification des traités et d'inscription des normes supranationales dans la législation nationale.

La loi d'autorisation à la ratification des traités internationaux

La discipline des attributions et des procédures à suivre pour la ratification des traités internationaux se retrouve dans deux articles, le 80 et le 87, de la Constitution italienne.

Les dispositions constitutionnelles indiquent que :

- il revient au Parlement d'autoriser la ratification de presque tous les traités internationaux ;
- est confiée au Gouvernement l'activité de préparation et de négociation ;
- est confié au Président de la République le pouvoir de ratification.

L'article 80 de la Constitution prévoit que le Parlement autorise par loi la ratification d'une ample gamme d'accords internationaux, parmi lesquels ceux de nature politique, ceux impliquant une partielle renonciation à la souveraineté, ceux touchant un élément constitutif de l'Etat tel le territoire ainsi que ceux comportant des charges sur le budget de l'Etat ou l'exercice du pouvoir législatif. L'acte de ratification – sur la base de l'article 87 de la Constitution – revient cependant au Président de la République, alors que la responsabilité de la ratification revient aux Ministres promoteurs à partir du moment où, par le contreseing, ils confèrent valeur aux actes du Président.

Les questions relatives aux différentes catégories de traités nommées dans l'article 80 de la Constitution ont leur importance.

Il faut dire que c'est surtout le concept de « traité de nature politique » qui soulève des contrastes d'interprétation. En effet, le terme « politique » est générique et il est donc difficile de définir avec rigueur les traités rentrant dans cette catégorie. Si l'on accueillait l'interprétation littérale du terme, l'intervention du Parlement serait nécessaire pour tous les traités internationaux, ceux-ci étant tous de nature politique. Par conséquent, l'énonciation d'autres catégories de traités serait tout à fait superflue. Indépendamment du fait que cette interprétation amènerait à la paralysie de l'activité gouvernementale, la doctrine a essayé de repérer quelques critères – tel l'importance du traité « pour le sort ou les intérêts de l'Etat » – en limitant le terme aux traités ayant une « grande portée politique », c'est-à-dire à ceux qui influencent « les choix fondamentaux de la politique étrangère italienne ».

Pour les catégories de traités prévues par l'article 80 de la Constitution, le rôle du Parlement demeure décisif : il peut refuser l'autorisation à la ratification en ne pas approuvant la loi nécessaire, ou bien il peut inviter le Gouvernement à la renégociation partielle d'un traité.

Toutefois, la fonction attribuée au Parlement par la Constitution – qui se traduit par l'approbation d'une loi autorisant la ratification des traités internationaux – n'a jamais été pleinement exploitée. Au fil des années nous avons pu constater que la pratique, d'ailleurs jamais contestée par le Parlement, a fini par affaiblir le contenu de la disposition de l'article 80. Le Gouvernement s'est ainsi vu attribuer un rôle prédominant sinon exclusif : il suffit d'observer la tendance, tout à fait tolérée par le Parlement, à recourir fréquemment à la conclusion d'accords en forme simplifiée, qui ne nécessitent pas d'autorisation

parlementaire pour leur ratification, puisque les matières dont ils font l'objet sont différentes de celles indiquées par l'article 80 de la Constitution, alors qu'elles semblent être parfois tout à fait de son ressort.

Parallèlement à la loi autorisant la ratification du traité, on suit la pratique d'approuver l'ordre d'exécution correspondant (« la pleine et entière exécution est donnée au traité »). L'ordre d'exécution n'est pas une clause de style : c'est un acte ayant un contenu normatif très précis. A savoir qu'il permet la mise en place dans le système juridique interne de toutes les modifications faisant suite aux dispositions exprimées par le traité.

L'exigence d'approuver un ordre d'exécution correspondant s'explique par la formulation dualiste dominant encore aujourd'hui les rapports entre le droit interne et le droit international. Selon cette formulation, en effet, les deux sphères juridiques – étant conçues comme deux sphères distinctes – peuvent entrer en contact et déterminer des conséquences juridiques l'une sur l'autre (à savoir le droit international sur le droit interne) seulement si l'on a prévu une norme interne à cet effet. L'ordre d'exécution exerce cette fonction de norme interne.

Tel que je l'ai souligné auparavant, à côté de la forme solennelle (la ratification) de conclusion des traités internationaux, il existe de nombreux cas d'accords qui se perfectionnent et entrent en vigueur par le simple biais d'une signature du Président du Conseil des Ministres ou du Ministre des Affaires étrangères ou bien d'autres Ministres. Leur nombre est destiné à augmenter de plus en plus, soit en raison de l'expansion des pouvoirs du Gouvernement à l'intérieur de l'organisation de l'Etat, soit en raison de l'établissement de rapports de plus en plus fréquents et complexes entre les Etats. Les formes de ces accords sont très variées : échange de lettres, mémorandum, déclaration commune ou d'autres procédures analogues. D'ailleurs, du point de vue du droit international, il existe la liberté de choix pour les Etats quant à la forme la plus appropriée à exprimer leur consentement à être liés par un accord.

La phase de l'examen parlementaire

Le texte du projet de loi présenté au Parlement contient normalement la norme autorisant la ratification et l'ordre d'exécution du traité. Dans ce cas, qui est le plus commun, le Parlement n'a le pouvoir de modifier ni le contenu du projet de loi ni le texte du traité. Son pouvoir discrétionnaire se limite à l'approbation ou au renvoi de la disposition.

Parfois, par contre, il est nécessaire d'adapter le système juridique ou de couvrir les frais découlant des engagements assumés sur le plan international par l'adhésion au traité. Dans ce cas, le projet de loi peut contenir une norme de modification au droit interne, par rapport auquel le législateur conserve le pouvoir de modification, dans le respect des limites définies par les engagements internationaux.

En ce qui concerne les procédures pour l'examen parlementaire, l'article 72 de la Constitution italienne exclut la possibilité pour les Commissions parlementaires d'approuver les projets de loi autorisant la ratification des traités internationaux.

Les règlements parlementaires confirment cette disposition. Il en découle que l'examen de ce genre de projets de loi se fait à l'intérieur des Commissions spécifiques en assemblée consultative alors que l'approbation revient au Parlement dans son ensemble.

Le Règlement de l'Assemblée prévoit également que, pour les projets de loi en question, la durée maximum de trente minutes fixée pour toute intervention dans une discussion soit élevée à quarante-cinq minutes.

Le Règlement de l'Assemblée définit aussi que pour l'examen des articles d'un projet de loi, le terme maximum de vingt minutes attribué à chaque député pour son intervention soit doublé pour les projets de loi autorisant la ratification des traités internationaux.

Et encore, pour ces projets de loi, contrairement à ce qui se passe pour les autres, le Règlement de l'Assemblée n'interdit pas leur délibération pendant la phase de discussion du budget, même s'ils comportent des frais ultérieurs ou une diminution des recettes.

Il faut enfin souligner que l'article 75 de la Constitution n'admet pas qu'une loi d'autorisation à la ratification d'un traité international soit soumise au référendum populaire abrogatif.

Publication des traités

En ce qui concerne la publication des traités, il faut observer qu'une fois approuvée la loi de ratification par le Parlement, les textes des traités sont toujours publiés dans le Journal Officiel.

Dans le passé, il n'y avait pas d'obligation de publier les textes des traités qui ne rentraient pas dans les catégories citées par l'article 80 de la Constitution.

Une loi de décembre 1984 a introduit d'importantes innovations en matière de publication des actes normatifs. Elle prévoit l'insertion dans le Recueil Officiel des traités internationaux et la publication dans le Journal Officiel de tous les accords engageant la République dans des relations internationales, même de ceux étant conclus en forme simplifiée.

Cette loi prévoit aussi la publication trimestrielle dans un supplément spécifique du Journal Officiel, ainsi que la transmission aux Présidents des deux chambres du Parlement, de « tous les actes internationaux engageant la République dans des relations étrangères, tels que traités, conventions, échanges de contrat, accords ».

Il est prévu enfin la publication annuelle, en annexe des tables de matière du Journal Officiel, de la situation des conventions internationales en vigueur pour l'Italie.

L'adaptation interne aux obligations découlant des normes internationales

La Constitution italienne ne contient pas une norme générale prévoyant des mécanismes d'adaptation interne aux obligations découlant des normes internationales.

L'adaptation aux traités est prévue par contre par les Constitutions d'autres Pays, tels la France, les Pays-Bas, quelques Etats d'Afrique, les Etats-Unis d'Amérique, l'Argentine, le Mexique et d'autres Etats de l'Amérique latine.

Cela dit, en Italie, l'adaptation aux normes internationales se réalise par un acte *ad hoc* correspondant à chaque traité. Cet acte – nous l'avons vu – correspond à l'ordre d'exécution.

L'ordre d'exécution est exprimé par la formule « la pleine et entière exécution est donnée au Traité Tel... » et il est accompagné de la reproduction du texte de l'accord.

Mais, quelle valeur a le traité pour le droit italien en l'absence de l'ordre d'exécution ?

Le problème peut surgir toutes les fois qu'un traité engageant l'Italie sur le plan international n'a pas reçu d'ordre d'exécution. La jurisprudence est unanime à penser que le traité n'est pas applicable au droit interne en l'absence de l'ordre d'exécution.

Nous analysons maintenant le problème ayant trait au rang des normes conventionnelles introduites dans le droit italien par le biais de l'ordre d'exécution.

D'une manière générale, il faut dire que ce rang correspond à la position occupée – dans le système juridique – par l'acte normatif contenant l'ordre d'exécution. Donc, dans l'hypothèse la plus fréquente – à savoir l'ordre d'exécution réalisé par loi ordinaire – les normes découlant de l'accord sont en vigueur en tant que normes de loi ordinaire. Cependant ce dernier point mérite un examen plus détaillé aussi bien pour ce qui est des rapports avec les autres lois ordinaires que pour ce qui est des rapports avec les normes constitutionnelles.

En ce qui concerne les premiers rapports, il est par ailleurs nécessaire de se demander s'il s'agit de rapports entre normes étant placées au même rang – et donc réglées selon le principe qu'une loi postérieure annule la précédente – ou bien si le traité doit prévaloir sur les autres lois ordinaires même si elles sont postérieures.

Le système italien exclut une supériorité des normes des traités sur celles internes à l'Etat. Dans le système d'autres pays aussi – et même de ceux qui, comme les Etats-Unis ont des normes d'adaptation aux traités contenues dans la Constitution – il est rare que le traité acquière une force formelle supérieure à celle des lois.

Ainsi, on estime qu'en principe les rapports entre les lois ordinaires et les traités sont disciplinés par les règles sur la succession des lois dans le temps et, notamment, par la règle selon laquelle la norme qui suit annule celle qui précède. Je dis en principe car la jurisprudence de tous les pays, y compris le nôtre, essaie, par différents instruments de caractère interprétatif, d'assurer une quelque supériorité au traité sur les lois internes postérieures.

Mais, lorsqu'on retrouve une volonté manifeste du législateur national de se soustraire aux engagements nationaux, cette volonté doit-elle être déclarée expressément ou bien peut-elle se manifester implicitement ?

Nous estimons que la volonté du législateur de répudier une obligation internationale préexistante peut se produire de façon implicite seulement lorsque l'objet de l'obligation et celui de la norme interne coïncident parfaitement aussi bien pour ce qui est de la matière réglementée que pour ce qui est des sujets auxquels la règle est destinée.

En ce qui concerne les rapports entre le traité et la Constitution, il n'y a pas de raisons pour s'éloigner des principes touchant à la hiérarchie des actes juridiques dans notre système législatif. Les normes découlant du traité insérées dans le système juridique pourront ainsi être soumises au contrôle de constitutionnalité et être annulées si elles violent les normes de notre Constitution.

La jurisprudence de la Cour constitutionnelle a confirmé cette position en ayant déclaré, dans nombre de cas, de pouvoir exercer son contrôle sur les lois d'exécution des traités.

Il faut aussi se demander si l'adaptation à un traité implique également l'adaptation aux actes juridiques prévus par le traité lui-même et si, notamment, l'ordre d'exécution d'un traité instituant une organisation internationale implique l'adaptation aux décisions de l'organisation même.

Il se peut que le traité prévoit expressément l'application directe des décisions des organismes internationaux à l'intérieur des Etats membres. Dans ce cas, qui se vérifie seulement par rapport aux règlements de l'Union européenne – du moins pour ce qui est des organisations internationales dont l'Italie fait partie – l'insertion automatique des normes produites ne peut pas être mise en doute.

Lorsque, par contre, tel qu'il se passe habituellement, le traité instituant l'organisation ne donne aucune disposition en la matière, le problème trouve sa solution à la lumière du droit interne.

De manière générale, le traité exprime la volonté et les attentes à ce que les décisions contraignantes des organismes internationaux soient respectées et exécutées : la façon dont chaque Etat procède est du ressort du droit interne.

Cela dit, il faut reconnaître que la pratique italienne, tout comme celle suivie par la majorité des autres Pays, se dirige vers l'adoption d'actes d'exécution pour chaque décision des organismes internationaux contraignant l'Italie.

Il faut enfin préciser que, tout comme les traités, les normes produites par les organismes internationaux sont soumises au contrôle de constitutionnalité.

Les lignes évolutives en matière de ratification des traités internationaux

Au cours de la législature allant de 1996 à 2001, le Parlement italien a approuvé 287 lois d'autorisation à la ratification de traités internationaux : parmi ces lois, 180 concernaient les traités bilatéraux et 170 les traités multilatéraux.

Les traités multilatéraux

Il faut tenir compte du fait que 37% des traités multilatéraux ratifiés étaient liés à l'évolution des problématiques institutionnelles de l'Union européenne.

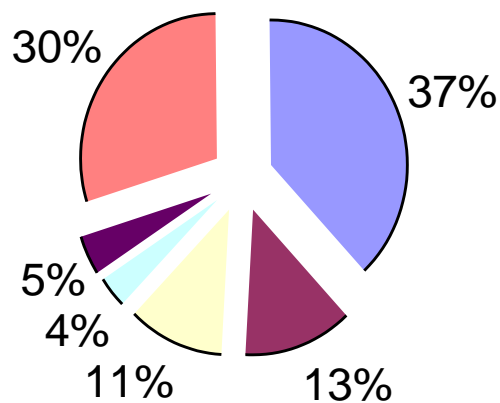
Dans ce cadre, on remarque les accords destinés à la réforme des traités instituant la Communauté européenne – tel le traité d'Amsterdam – et à l'évolution de la coopération dans le secteur de la justice et de la répression de la criminalité – tel le Traité instituant l'EUROPOL, adaptant les Accords de Schengen pour la libre circulation des personnes.

Ce sont aussi très significatifs sous ce profil les accords en matière de relations extérieures de l'Union européenne – tels les Accords d'association avec l'espace de la Méditerranée, les Accords de partenariat avec les Républiques de l'ancienne Union soviétique, le Chili et le Mexique.

Les autres traités multilatéraux ratifiés ont intéressé des matières tout aussi importantes. A savoir, les accords relatifs à la défense des droits de l'homme (13%), aux thèmes de l'environnement (11%), à l'organisation et l'élargissement de l'OTAN (4%), à la coopération internationale (5%).

Les autres traités multilatéraux ratifiés (30%) appartenaient à différentes typologies.

Traités multilatéraux Répartition en pourcentage par matière



Légende :

37% Traités concernant l'Union européenne

13% Traités sur les droits de l'homme

11% Traités en matière d'environnement

5% Coopération internationale

4% Traités concernant l'OTAN

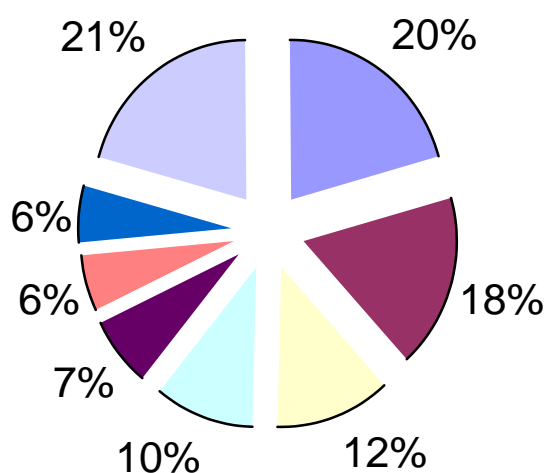
30% Autres

Les traités bilatéraux

Les traités bilatéraux autorisés à la ratification (180) concernaient les matières suivantes :

- a) la culture, les sciences et les technologiques, la coproduction cinématographique (20%) ;
- b) la promotion et la protection des investissements (18%) ;
- c) les transports internationaux, routiers, aériens, ferroviaires ou maritimes (12%) ;
- d) le secteur de la défense (10%) ;
- e) pour éviter les doubles impositions (7%) ;
- f) de siège avec des organismes internationaux (6%) ;
- g) d'amitié et de collaboration (6%) ;
- h) autres typologies (21%).

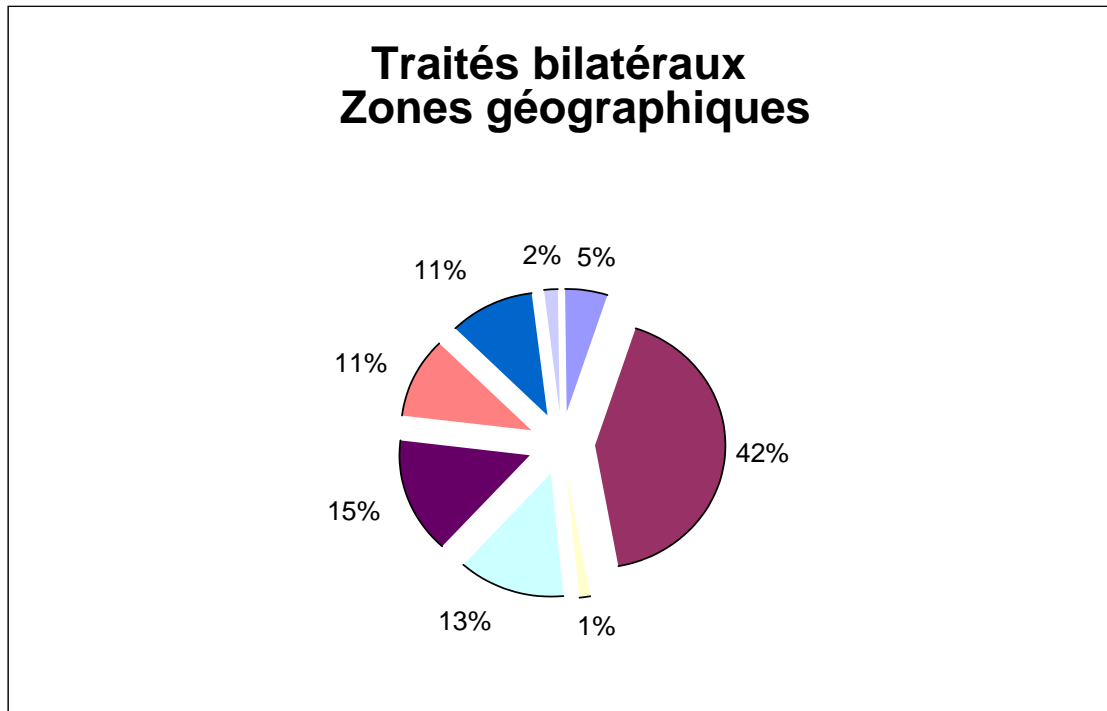
Les traités bilatéraux Répartition en pourcentage par matière



Légende :

- 20% Accords culturels et dans le domaine scientifique et technique**
- 18% Accords sur la promotion et la protection des investissements**
- 12% Accords sur les transports internationaux**
- 10% Accords dans le secteur de la défense**
- 7% Accords sur les doubles impositions**
- 6% Accords de siège**
- 6% Accords d'amitié et de collaboration**
- 21% Autres**

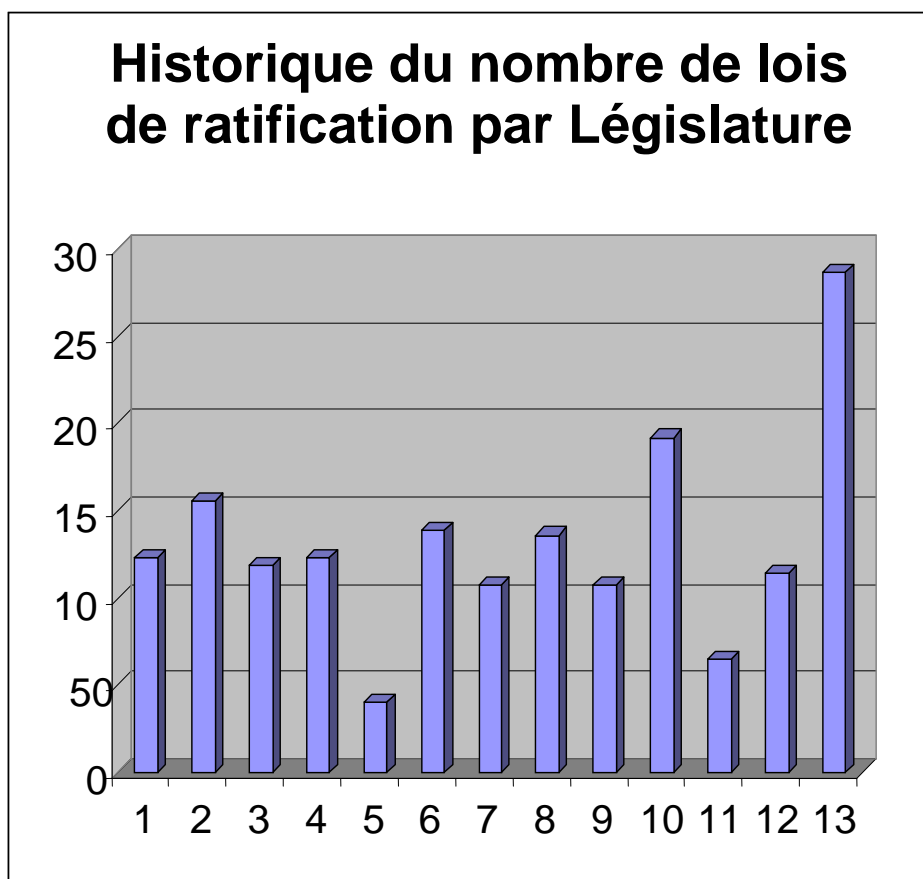
Le tableau suivant représente les zones géographiques d'appartenance des pays avec lesquels des traités internationaux ont été conclus au cours des dernières années.



Légende :

- 42% Accords avec des Pays non communautaires**
- 15% Accords avec les Pays asiatiques**
- 13% Accords avec les Pays de l'Amérique latine**
- 11% Accords avec les Pays arabes et Israël**
- 11% Accords avec les Pays de l'Afrique subsaharienne**
- 5% Accords avec les Pays appartenant à l'Union européenne**
- 2% Accords avec des Pays de l'Australie et de l'Océanie**
- 1% Accords avec les Pays de l'Amérique du Nord**

Pour terminer, nous avons représenté graphiquement les données relatives au nombre de lois autorisant la ratification de traités internationaux, par législature. Il apparaît évident comment la donnée ait connu une brusque accélération au cours de ces dernières années.



Légende :

I	Législature	123
II	Législature	156
III	Législature	119
IV	Législature	123
V	Législature	40
VI	Législature	139
VII	Législature	108
VIII	Législature	136
IX	Législature	108
X	Législature	192
XI	Législature	65
XII	Législature	114
XIII	Législature	287

Le nombre des ratifications approuvées ainsi que l'importance des matières faisant l'objet des accords confirme, sur le plan législatif, une donnée d'expérience commune au cours des dernières années.

Il s'agit, en effet, de la croissance constante du niveau d'interdépendance et de collaboration internationale-interétatique, cause et effet de l'internationalisation progressive des rapports d'une part, et de l'évolution de la distribution de la souveraineté entre l'Etat et les entités supranationales d'autre part.

Ce phénomène, qui semble destiné à se poursuivre dans le temps tout comme à subir une accélération constante, devra caractériser l'activité future du Parlement italien dans le secteur international.

D'un côté, en effet, l'analyse des ratifications approuvées confirme que le renforcement des entités supranationales entraîne une coordination entre ces entités et les organes nationaux.

D'autre part, au cours des dernières années, on a pris conscience avec force que la réalisation de certains objectifs ne peut se faire qu'au niveau supranational : c'est le cas, pour citer un exemple, de la lutte contre la criminalité organisée ou de la défense de l'écosystème, qui ont été l'objet – et pour cause – des accords ratifiés tout récemment.

Dans ce contexte, les lignes politiques du secteur semblent s'orienter dans deux directions : d'une part, préciser les organes députés à négocier les lignes à suivre et les objectifs à atteindre et, d'autre part, définir le rôle et l'ampleur de l'intervention des parlements nationaux.

Cette exigence a apparu dans le document conclusif approuvé par la Commission des affaires étrangères de la Chambre des députés à l'occasion de l'enquête sur le Traité d'Amsterdam, dans lequel on souhaite que "le point de départ et le siège de l'élaboration ne doivent plus être du ressort des négociations entre gouvernements... ils doivent être confiés au Parlement".

Par ailleurs, cette exigence se retrouve déjà dans le Traité même, là où l'on prévoit que tous les documents de référence et les propositions législatives de la Commission européenne devront être transmis aux parlements nationaux.

Le rôle international des Régions en Italie

Au mois de novembre 2001, à la suite d'un référendum confirmatif, la deuxième partie de la Constitution italienne a subi des modifications au chapitre concernant les Régions, les Provinces et les Communes.

Parmi les nouveautés, un article qui, tout en précisant que l'Etat exerce le pouvoir législatif exclusif en matière de "politique étrangère et de rapports internationaux de l'Etat", reconnaît une compétence législative répartie aux autorités régionales dans l'établissement de "rapports internationaux et avec l'Union européenne des Régions". Il en découle que les Régions, "dans les matières qui leur sont attribuées, participent aux décisions destinées à la formation d'actes normatifs communautaires et assurent l'application et l'exécution des accords internationaux et des actes de l'Union européenne, dans le respect des normes de procédure établies par loi de l'Etat".

La reconnaissance de la compétence législative répartie dans ces matières ainsi que le nouveau rôle des Régions dessiné par la réforme constitutionnelle, tout en reconnaissant aux entités régionales une autonomie dans l'institution communautaire et internationale, ne leur confèrent toutefois aucune subjectivité autonome sur le plan international.

La Région doit se tenir aux liens découlant, d'une part, de l'appartenance à la communauté nationale et, d'autre part, de l'appartenance à l'Union européenne.

Dans ce contexte et dans les matières de leur compétence, les Régions peuvent donc conclure des accords avec les Etats et des ententes avec des entités territoriales d'un autre Etat.

Les rapports internationaux de la Vallée d'Aoste

En raison de sa position géographique particulière, confinant avec la France et la Suisse francophone et, notamment, avec des territoires similaires du point de vue économique et environnemental, la Vallée d'Aoste ne s'est jamais résignée à exercer un rôle limité par le cadre politique et administratif italien.

Toutefois, l'absence de rappels spécifiques, dans sa Constitution régionale, quant à sa faculté de développer des relations extérieures avec des pays ou des régions étrangers, a longuement influencé l'action de l'autorité régionale dans ce domaine, l'obligeant à une « politique étrangère cryptique », dont les grandes lignes se sont progressivement officialisées à partir du début des années 80.

La politique régionale en la matière a suivi deux lignes directrices : la première, assurant l'établissement de liens solides de collaboration dans le cadre des rapports transfrontaliers ; la deuxième, prévoyant l'insertion de la Vallée d'Aoste dans le réseau des relations entre les pays et les régions de l'aire francophone.

Ainsi, au cours des vingt dernières années, une intense collaboration avec les régions transfrontalières s'est développée sur le plan local, avec l'adhésion à la Commission de Travail des Alpes Occidentales (COTRAO) et la création du Conseil Valais-Vallée d'Aoste.

Par ailleurs, les ressources importantes allouées par l'Union européenne pour le soutien de projets d'information, d'échanges et de collaboration ont renforcé davantage l'action de la Région en matière de relations transfrontalières.

Dans un cadre de proximité non plus géographique mais culturelle, la Vallée d'Aoste a conclu un accord de coopération avec la Communauté française de Belgique en 1994, à la suite d'un accord similaire signé par les assemblées des deux entités.

En 2000, une entente trilatérale instituant un Comité de coopération interparlementaire a été signée entre les Parlements de la Vallée d'Aoste, de la République et Canton du Jura en Suisse et de la Communauté française de Belgique.

Pour ce qui est de la participation aux politiques de convergence en cours entre les pays de l'espace francophone, la Vallée d'Aoste intervient tant dans le cadre des organes interparlementaires (Assemblée parlementaire de la Francophonie) que des rencontres intergouvernementales (Sommet des Chefs d'État et de Gouvernement des Pays ayant le français en partage), même si pour ces derniers uniquement à titre d'observateur.

**Intervention de M. Robert DEL PICCHIA,
Sénateur (France)**

**Les pouvoirs d'information et de contrôle
du parlement en matière internationale**

I - Le renforcement des pouvoirs d'information et de contrôle favorise l'implication croissante du parlement en matière internationale

A) Les commissions permanentes jouent un rôle de premier plan dans ce domaine

- a) Elles se réunissent sur des ordres du jour non législatifs, afin de procéder à des auditions de personnalités.
- b) Elles effectuent régulièrement des missions d'information.

B) Chaque année, l'examen du projet de loi de Finances donne lieu à un tour d'horizon de la politique étrangère et de défense qui dépasse la stricte discussion des crédits des ministères des Affaires étrangères et de la coopération et de la Défense.

C) A titre individuel, les parlementaires ne manquent pas d'interroger le Gouvernement

- a) Ils posent des questions écrites sur les différents aspects de la politique étrangère et de défense.
- b) Le domaine d'élection de la politique étrangère est celui des questions au Gouvernement.

D) Le Gouvernement peut aussi recourir à des procédures d'information plus « solennelles »

- a) Le premier ministre peut engager, devant l'Assemblée nationale, la responsabilité du Gouvernement sur une déclaration de politique générale ayant pour objet la politique étrangère.
- b) S'agissant de politique étrangère, le Gouvernement choisit habituellement de faire une déclaration avec ou sans débat, qui ne donne pas lieu à un vote.

II - L'information et le contrôle doivent encore être améliorés

A) L'absence d'un contrôle parlementaire sur l'application des conventions internationales

- a) Le Parlement n'est associé à la conclusion des accords internationaux que lorsqu'une loi est nécessaire pour autorisation de la ratification ou l'approbation.
- b) La prééminence de l'Exécutif, l'imprécision des textes et l'existence d'une pratique diplomatique largement livrée à elle-même rendent quasiment impossible le suivi par le Parlement des lois d'autorisation et donc le contrôle de l'application des conventions internationales.

B) Le renforcement de l'information et du contrôle sur la politique de défense doit être poursuivi

- a) Les progrès accomplis.
- b) Le Gouvernement informe les parlementaires des données techniques de la politique de défense nationale, mais les principales décisions politiques sont rarement discutées préalablement devant le Parlement.
- c) Une réflexion est en cours sur de possibles aménagements.

*

* *

Les pouvoirs d'information et de contrôle du parlement en matière internationale

Conformément à la tradition institutionnelle française, la Constitution de 1958 confie à l'Exécutif la définition et la conduite de l'action diplomatique.

Le Parlement, saisi après la phase de négociation, intervient de manière formelle pour autoriser, par le vote d'une loi, la ratification de certains traités énumérés par la Constitution (Cf. article 53), ou approuver un accord international non soumis à ratification. Et encore, cette fonction législative incontournable trouve-t-elle ses limites constitutionnelles dans le fait que le Parlement ne peut amender ni le texte du traité - ce qui est normal-, ni celui des projets de lois tendant à autoriser la ratification : « la loi équivaut ici à une sorte de contreseing parlementaire » (Guy Carcassonne).

En dehors du domaine européen sur des projets de textes transmis pour information, la Constitution française ne permet pas au Parlement de se prononcer sur des résolutions. Contrairement à ce qui existe dans certains pays, le Parlement ne peut prendre position en politique étrangère en dehors de la loi*.

En matière de défense, les dispositions constitutionnelles relatives au rôle du Parlement sont de portée réduite : l'article 34 fait entrer dans le domaine de la loi « les sujétions imposées par la défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens » et « les principes fondamentaux de l'organisation générale de la défense nationale » ; l'article 35, qui prévoit que la déclaration de guerre est autorisée par le Parlement reflète un état dépassé du droit international et de la pratique ; enfin, l'article 53 ne mentionne pas les traités et accords de défense parmi ceux qui ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu de la loi, et aucune disposition constitutionnelle n'oblige le Gouvernement à recueillir l'avis du Parlement à leur sujet.

Toutefois, les implications internationales de certains enjeux de politique intérieure et les fortes répercussions sur la vie quotidienne des citoyens de décisions prises à l'échelle internationale incitent le Parlement à intervenir de manière plus active en politique internationale.

Son implication croissante dans ce domaine bénéficie du renforcement de ses pouvoirs d'information et de contrôle opéré depuis plusieurs années (I) ; toutefois, même élargis, ses pouvoirs demeurent insatisfaisants, notamment en matière de politique de défense, et des aménagements sont à l'étude (II).

* L'exemple du débat sur « le génocide arménien » est significatif. Le Parlement a dû se prononcer sur une loi, alors que de nombreux parlementaires, estimant qu'ils ne pouvaient « juger l'histoire », auraient préféré adopter une simple résolution.

I - Le renforcement des pouvoirs d'information et de contrôle favorise l'implication croissante du parlement en matière internationale

La mise en place d'une session unique en 1995 a incontestablement permis aux procédures de contrôle parlementaire de prendre une nouvelle ampleur, en perdant le caractère intermittent qui prévalait dans le système précédent.

Cette nouvelle continuité, qui s'ajoute aux efforts de modernisation et au développement des activités d'expertise des assemblées entrepris depuis plusieurs années, donne au Parlement les moyens de s'informer régulièrement sur la politique étrangère et la politique de défense.

A) Les commissions permanentes jouent un rôle de premier plan dans ce domaine

Les Règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat prévoient qu'il revient aux commissions permanentes d'assurer « l'information de l'assemblée pour lui permettre d'exercer son contrôle sur la politique du gouvernement » ; le rôle informatif des commissions a été étoffé depuis une dizaine d'année par différentes réformes institutionnelles et procédurales.

A l'Assemblée nationale, l'information et le contrôle relatifs à la politique étrangère et la politique de défense sont du ressort de deux commissions distinctes : celles des Affaires étrangères et celle de la Défense ; au Sénat, ils sont confiés à une seule commission celle des Affaires étrangères, de la Défense et des forces armées.

- a) Dans cette perspective, ces commissions se réunissent sur des ordres du jour non législatifs, afin de procéder à des auditions de personnalités.

Les auditions sont devenues une méthode de travail traditionnelle pour l'ensemble des commissions, spécialement pour celles –Affaires étrangères et Défense- dont l'activité législative est, par nature, réduite.

En fonction de l'actualité, les commissions entendent les ministres compétents, de hauts fonctionnaires, des experts français ou étrangers. Les auditions, qui peuvent être ouvertes à la presse, font l'objet de compte rendus publiés rapidement et consultables sur les sites Internet des assemblées.

A l'Assemblée nationale, les deux commissions des Affaires étrangères et de la Défense ont réalisé en 2001, quasiment à part égale, la moitié du total des auditions effectués par l'ensemble des commissions permanentes¹.

Au Sénat, la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a procédé, du mois d'octobre 2000 au mois de février 2002, au cinquième des auditions réalisés par les six commissions permanentes².

¹ La commission des Affaires étrangères a procédé à 19 auditions de membres du gouvernement, et à 34 auditions de personnalités ; la commission de la Défense à 10 auditions de membres du gouvernement et à 45 auditions de personnalités.

² Soit 19 auditions de ministres et 52 de personnalités.

- b) Par ailleurs, ces commissions effectuent régulièrement des missions d'information

Si les missions à l'étranger s'inscrivent par nature dans les activités des commissions des Affaires étrangères et de la Défense, le contenu et la forme de ces déplacements ont évolué de manière significative. Aux visites traditionnelles destinées à entretenir les relations avec les parlementaires étrangers se sont substituées des missions plus resserrées en nombre, organisées sur un objet précis.

Des modifications au Règlement des assemblées intervenues depuis une dizaine d'années ont en effet ouvert aux commissions permanentes la possibilité de créer des missions d'information temporaires. Ces structures, régies par des règles beaucoup plus souples que les commissions d'enquête, ont connu un succès certain.

Les commissions disposent d'une grande latitude quant à la composition des missions d'information, qui peuvent être individuelles ou collectives, limitées à une seule commission ou communes à plusieurs, quant à leur durée – il s'agit de missions « temporaires », sans plus de précision- et quant aux sujets d'études retenus, qui sont divers³.

Les missions d'informations se concluent le plus souvent par un rapport d'information, dont la commission peut autoriser la publication. Au cours de l'année 2001, la commission des Affaires étrangères et celle de la Défense de l'Assemblée nationale ont produit respectivement 6 et 8 rapports d'information ; au Sénat, la commission des Affaires étrangères et de la Défense en a publié 5 d'octobre 2000 à février 2002.

B) Chaque année, l'examen du projet de loi de Finances donne lieu à un tour d'horizon de la politique étrangère et de défense qui dépasse la stricte discussion des crédits des ministères des Affaires étrangères et de la coopération et de la Défense.

- Saisie au fond, la commission des Finances confie à des rapporteurs spéciaux le soin de recueillir des informations sur le contenu des budgets des Affaires étrangères, de la coopération et de la Défense, au moyen de questionnaires budgétaires adressés aux ministères et d'auditions des ministres concernés. Les rapporteurs spéciaux sont également chargés de suivre l'exécution de ces budgets.

Trois commissions permanentes –Affaires étrangères et Défense nationale, ainsi que la commission des Affaires culturelles- se saisissent pour avis et rendent un rapport. L'examen en commission donne généralement lieu à l'audition des membres du Gouvernement en charge de ces secteurs, ce qui permet aux élus d'évoquer les grands axes de la politique étrangère, de passer en revue les interventions politiques, économiques ou culturelles

³ Ainsi, la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale a constitué à la fin de l'année 2001 une mission d'information sur les attentats du 11 septembre ; au cours de la même période, elle a réalisé, en commun avec la commission de la Défense, une mission d'information sur les événements de Srebrenica. Les missions d'information constituées par la commission des Affaires Etrangères du Sénat portent sur des sujets tout aussi divers : Kazakhstan et Ouzbékistan en avril 2001, Jordanie en juillet 2001, premier bilan de la réforme de la coopération, à l'automne 2001, pour ne prendre que des exemples récents.

inscrites dans le budget et d'examiner les moyens humains et matériels sur lesquels s'appuie l'action internationale de l'Etat...

Les crédits budgétaires sont ensuite examinés en séance publique, au cours de la seconde partie de la loi de Finances sur la base des rapports spéciaux et des rapports pour avis ; à l'Assemblée nationale, la discussion de la seconde partie de la loi de Finances comprend une phase de questions des députés au ministre dont le budget est examiné, selon une procédure analogue à celle des questions au Gouvernement.

Si les crédits des Affaires étrangères ne constituent qu'une modeste part du budget de l'Etat (1,37% dans la loi de Finances pour 2002), ceux de la Défense représentent environ 12% du budget général de l'Etat ; aussi, leur examen constitue-t-il un temps fort des débats en séance publique.

- L'examen du projet de loi de programmation militaire, qui fixe les orientations et les moyens de la politique de défense pour les cinq ans à venir, offre aux parlementaires l'occasion de dresser un bilan et d'exprimer leur point de vue sur ces questions. Il est vrai que ce débat n'a lieu que tous les cinq ans ; et cette année, la discussion de la programmation militaire 2003-2008, prévue au printemps avant les échéances électorales, a été repoussée à l'automne, en raison de l'encombrement législatif de la fin de Législature mais aussi par crainte de briser le relatif consensus qui règne sur la politique de défense.
- La discussion des projets de loi de Finances rectificatives peut aussi ouvrir la voie à des investigations plus larges.

C'est ainsi que l'augmentation de 45% de la contribution de la France au FMI, prévue dans le projet de loi de Finances rectificative pour 1998 a conduit les députés à demander des comptes au Gouvernement sur l'argent public engagé par la France auprès des institutions financières internationales, et à discuter le bien-fondé des objectifs, des moyens et des méthodes du FMI et de la Banque Mondiale.

En vue d'approfondir le débat sur le système financier international, l'Assemblée nationale a décidé, sur proposition du Rapporteur général, de demander au Gouvernement un rapport annuel sur les activités du FMI et de la Banque Mondiale.

A la suite des deux premiers rapports remis en 1999 et 2000 par le Gouvernement, la commission des Finances de l'Assemblée nationale, assistée du Haut Conseil de la Coopération internationale, a élaboré en décembre 2000 un rapport d'information sur « les activités et le contrôle du FMI et de la Banque Mondiale ». Elle proposait notamment la création d'une mission permanente d'information et de contrôle qui assurerait le suivi des activités des institutions économiques et financières internationales et fournirait aux députés une information sur les grands débats qui se déroulent au sein de ces instances⁴.

⁴ Cf. Rapport d'information sur les activités et le contrôle du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale – Assemblée nationale- décembre 2000.

C) A titre individuel, les parlementaires ne manquent pas d'interroger le Gouvernement

- a) En premier lieu, ils posent des questions écrites sur les différents aspects de la politique étrangère et de défense.

Ces questions ont trait pour la plupart à des sujets de préoccupation permanents : aide humanitaire, situation des droits de l'homme ou de l'enfant dans certains pays, relations culturelles, francophonie...

- b) Mais le domaine d'élection de la politique étrangère est celui des questions au Gouvernement.

En plus des questions orales, avec ou sans débat, une procédure de questions au Gouvernement a été instaurée dès 1974 à l'Assemblée nationale, puis au Sénat en 1982, en marge de la Constitution, par un accord direct avec l'Exécutif.

Le temps de parole est réparti entre les groupes en fonction de leur importance numérique ; tous les membres du Gouvernement sont présents dans l'hémicycle.

L'Assemblée nationale consacre deux séances hebdomadaires aux questions au Gouvernement ; le Sénat, deux séances mensuelles. Cette procédure permet aux parlementaires de s'informer sur l'actualité la plus brûlante et peut donner lieu à des annonces, de la part du Premier ministre, ou du ministre des Affaires étrangères.

Au cours de la XI^{ème} Législature, les questions au gouvernement et les questions écrites, portant sur des sujets de politique étrangère et de défense –hors Affaires européennes- ont représenté respectivement 12% et 4% environ de l'ensemble de ces deux types de questions, la proportion étant quasiment identique dans les deux assemblées.

D) Le Gouvernement peut aussi recourir à des procédures d'information plus « solennelles »

- a) Le premier ministre peut engager, devant l'Assemblée nationale, la responsabilité du Gouvernement sur une déclaration de politique générale ayant pour objet la politique étrangère.

Ce fut le cas, par exemple, en 1991, au moment de la guerre du Golfe : l'approbation massive des députés a permis au Gouvernement d'engager des troupes françaises dans le conflit. De même, en 1992 et 1993, la responsabilité du Gouvernement a été engagée sur les négociations internationales du GATT.

- b) En fait, s'agissant de politique étrangère, le Gouvernement choisit habituellement de faire une déclaration avec ou sans débat, qui ne donne pas lieu à un vote, selon une procédure prévue par les Règlements des assemblées.

Ainsi, en mars 1999, deux jours après le déclenchement des bombardements alliés contre la République Fédérale de Yougoslavie –auxquels participaient la France- le Premier ministre a usé de cette faculté au sujet de la situation au Kosovo.

II - L'information et le contrôle doivent encore être améliorés

Il faut préciser tout d'abord que dans le système majoritaire, caractéristique de la V^{ème} République, le Parlement cherche davantage, à travers sa fonction de contrôle à s'informer, qu'à mettre en cause la responsabilité du Gouvernement ; cela se vérifie d'autant plus dans le domaine de la politique extérieure que règne un consensus sur la plupart des questions fondamentales.

Ainsi, le recours à la motion de censure spontanée, prévue par l'article 49.2 de la Constitution, qui permet aux députés de sanctionner le Gouvernement par un vote en faveur de la motion à la majorité absolue, reste exceptionnel⁵.

Le contrôle parlementaire de l'application des conventions internationales est quasi-inexistant ; l'information et le contrôle de la politique de Défense demandent à être élargis, même si des progrès ont été accomplis.

A) L'absence d'un contrôle parlementaire sur l'application des conventions internationales

- a) Le Parlement n'est éventuellement associé à la conclusion des accords internationaux que lorsqu'une loi est nécessaire pour en autoriser la ratification ou l'approbation.

L'article 53 de la Constitution de 1958 en dresse une liste limitative ; il s'agit de textes qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire.

Encore la consultation du Parlement dépend-elle largement du bon vouloir du Gouvernement qui dispose d'une marge d'appréciation discrétionnaire pour décider si une convention entre dans l'une des catégories visées ; à l'inverse, aucune disposition n'empêche le Gouvernement de saisir le Parlement, même lorsqu'une loi n'est pas nécessaire⁶.

- b) La prééminence de l'Exécutif, l'imprécision des textes et l'existence d'une pratique diplomatique largement livrée à elle-même rendent quasiment impossible le suivi par le Parlement des lois d'autorisation et donc le contrôle de l'application des conventions internationales.

La compétence pour ratifier les traités appartient au Président de la République (cf. article 51.3 de la Constitution), qui n'est tenu par aucun délai, et peut refuser de ratifier, même si une loi l'y a autorisé. Par ailleurs, le Gouvernement est seul habilité à dénoncer un engagement international, même si sa ratification a été subordonnée à l'autorisation du Parlement.

⁵ Même si en 1992, une telle motion portant sur la politique agricole commune européenne a échoué à trois voix près.

⁶ Quantitativement, les projets de loi d'autorisation ou d'approbation représentent environ un tiers de la production législative annuelle.

Enfin, les engagements internationaux, pour être introduits en droit interne, doivent être publiés (cf. article 55 de la Constitution) ; cette publication s'effectue par l'insertion au Journal Officiel. Mais l'objectif étant de rendre le traité ou l'accord opposable aux citoyens, la publication n'est nécessaire que pour les engagements internationaux de nature à affecter, par leur application, les droits et obligations des particuliers (cf. décret du 14 mars 1953). Par conséquent, seule une partie des engagements internationaux conclus par la France paraît au Journal officiel.

B) Le renforcement de l'information et du contrôle sur la politique de défense doit être poursuivi

a) Les progrès accomplis

Nous avons vu en introduction que le cadre institutionnel de la défense laisse peu de place au Parlement, l'Exécutif ayant la prééminence en ce domaine pour des raisons d'efficacité et de confidentialité.

Néanmoins, les relations entre pouvoir civil et pouvoir militaire évoluent avec les transformations majeures que connaissent les armées dans leur composition et leurs missions : disparition de la conscription, restructuration des forces, diminution du format des troupes, interventions dans un cadre multilatéral et changement complet des objectifs stratégiques.

Couplé avec la montée en puissance des pouvoirs d'investigation du Parlement, ce mouvement conduit à une plus grande transparence de l'information, même si le Gouvernement peut toujours opposer le secret de la défense nationale aux interrogations des parlementaires.

Ainsi, des missions d'information parlementaires sur des sujets aussi sensibles que la tragédie Rwandaise ou les risques sanitaires spécifiques encourus par les militaires français lors de la guerre du Golfe et des Balkans (plus communément appelé « syndrome du Golfe et des Balkans »)⁷ n'auraient pas pu être envisagées il y a une dizaine d'années.

La question de l'équilibre entre transparence et nécessité de défense suscite toujours des tensions avec l'Exécutif - on l'a vu lors de l'enquête sur le génocide au Rwanda. Néanmoins, les parlementaires peuvent se féliciter d'avancées notables, et notamment d'avoir obtenu la déclassification de documents « secret défense » pour permettre des investigations sur les massacres de Srebrenica⁸ ou sur les « syndromes du Golfe et des Balkans »⁹.

⁷ Cf. Rapport d'information sur les opérations militaires menées par la France, d'autres pays et l'ONU au Rwanda entre 1990 et 1994 – commission de la Défense nationale et commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale- décembre 1998.

Cf. Rapport d'information sur les conditions d'engagement des militaires français ayant pu les exposer, au cours de la guerre du Golfe et des opérations conduites ultérieurement dans les Balkans, à des risques sanitaires spécifiques – commission de la Défense nationale de l'Assemblée nationale- 15 mai 2001.

⁸ Cf. Rapport d'information sur les événements de Srebrenica (1995) – commission de la Défense nationale de l'Assemblée nationale- novembre 2001.

⁹ Cf. entretien avec la presse de Paul Quilès, Président de la commission de la Défense de l'Assemblée nationale, ancien ministre de la Défense, le 27 février 2002, sur le bilan des travaux de la Législature.

- b) Mais si d'une façon générale, le Gouvernement informe les parlementaires des données techniques de la politique de défense nationale, les principales décisions politiques sont rarement discutées préalablement devant le Parlement.

A cet égard, les opérations extérieures sont l'exemple d'un domaine d'où le Parlement est largement absent, alors que ces opérations tendent à devenir un mode d'engagement militaire de plus en plus significatif et courant.

1) La Constitution de 1958 ne soumet le déploiement des forces en dehors du territoire national à aucune procédure d'autorisation parlementaire dès lors que les armées ne sont pas engagées dans des opérations de guerre. De ce fait, elle restreint le champ du contrôle parlementaire sur ces opérations, l'engagement des forces à l'extérieur intervenant dans la totalité des cas hors de toute déclaration de guerre.

2) En conséquence, la consultation du Parlement sur les interventions militaires hors du territoire national dépend formellement, pour l'instant, d'une initiative du Premier ministre, par le biais d'une déclaration avec ou sans débat.

Ainsi, malgré la demande réitérées par des parlementaires de la majorité et de l'opposition, le Gouvernement n'a pas jugé utile de convoquer le Parlement en session extraordinaire pour discuter de la crise ouverte par les attentats du 11 septembre et fixer le cadre d'un éventuel engagement de la France aux côtés des Etats-Unis. La session parlementaire s'ouvrant le 2 octobre, le Premier ministre a fait savoir qu'un débat aurait lieu le 3 octobre, à l'Assemblée nationale et qu'en cas d'engagement des forces françaises, le Parlement serait consulté. Le Sénat a pour sa part organisé une séance exceptionnelle le 10 octobre.

L'information du Parlement s'est donc limitée dans un premier temps aux auditions des ministres des Affaires étrangères, de la Défense et de l'Intérieur, organisées par les commissions des Affaires étrangères et de la Défense de chaque assemblée, le 14 septembre. Et dans ce cadre, de même que lors des débats qui ont eu lieu par la suite dans chaque assemblée, les interventions des parlementaires ont été restreintes à un représentant par groupe politique, en plus de celles des Présidents des commissions des Affaires étrangères et de la Défense.

Toutefois, à travers l'audition des ministres ou des hauts responsables militaires, les commissions des Affaires étrangères et de la Défense ont été régulièrement tenues informé de l'évolution des opérations en Afghanistan, comme cela avait été le cas pour celles du Kosovo. De plus, selon une procédure qui avait été initiée lors de la guerre du Golfe, une information plus précise et plus confidentielle a été délivrée aux présidents de groupes politiques et aux présidents de commissions lors de réunions organisées par le Premier ministre.

3) Lors des travaux parlementaires, la participation de la France à une force internationale peut être évoquée soit au cours de débats sur des déclarations du Gouvernement, soit au cours de l'examen des crédits initiaux des ministères des Affaires étrangères et de la Coopération, ou de la Défense. Cependant, à aucun moment n'est véritablement discutée la justification de la création, du maintien ou du retrait du contingent français.

Il est vrai que dans le cadre des lois de Finances rectificatives, le Gouvernement demande au Parlement les crédits nécessaires au paiement des « surcoûts » des interventions extérieures.

Mais les débats qui s'engagent alors n'ont lieu qu'a posteriori, et dans le cadre d'un examen global des équilibres budgétaires, ce qui rend difficile une discussion détaillée des modalités et des justifications de telle ou telle opération.

c) Une réflexion est en cours sur de possibles aménagements

- Le ministre de la Défense, M. Alain Richard, a présenté en février 1999 des propositions destinées à améliorer le dialogue avec le Parlement : établissement d'un rapport annuel au Parlement sur les opérations extérieures de l'année écoulée ; présentation aux commissions de la Défense des deux assemblées de toute nouvelle opération extérieure dans le mois suivant son déclenchement ; organisation de déplacements semestriels des parlementaires mandatés par leur commission sur les théâtres d'opérations extérieures. Ces propositions n'ont reçu qu'une application partielle.

- Un groupe de travail constitué par la commission de la Défense de l'Assemblée nationale a rendu en mars 2000 un rapport d'information sur le contrôle parlementaire des opérations extérieures¹⁰.

Outre l'amélioration de la procédure budgétaire pour permettre au Parlement d'exercer un contrôle dès le vote du budget, sur les implications financières des engagements extérieurs, le rapport propose des modifications d'ordre constitutionnel ou législatif pour associer les élus de manière effective et *a priori* aux opérations extérieures : transmission systématique aux assemblées des accords de défense et de coopération militaire qui ne présentent aucun caractère secret, ce qui limiterait les missions d'information *a posteriori* sur certains événements ; adaptation de l'article 35 de la Constitution concernant la déclaration de guerre au nouveau contexte d'intervention des forces.

Le rapport suggère par ailleurs d'élargir les moyens d'information du Parlement en instituant au sein de la commission de la Défense de chaque assemblée un groupe de suivi permanent des opérations extérieures, et en leur demandant d'émettre un avis sur le déclenchement de telles opérations.

.....

Le Parlement mène une action sur plusieurs fronts pour développer ses pouvoirs d'information et être plus largement associé à un domaine jusque là considéré comme « réservé » à l'Exécutif.

Au cours des années récentes, les formes traditionnelles de la participation des assemblées aux relations internationales se sont enrichies d'instrument nouveaux, qui lui ont permis de forger progressivement une diplomatie parlementaire propre à lui assurer une certaine influence.

Mais c'est surtout dans le domaine de l'intégration communautaire que les avancées ont été les plus significatives, le Parlement français s'étant doté d'un dispositif spécifique d'information et de contrôle des affaires européennes. J'aurai sans doute l'occasion de l'évoquer jeudi, lors de la séance consacrée aux « Parlements nationaux et supra-nationaux ».

¹⁰ Rapport d'information sur le contrôle parlementaire des opérations extérieures présenté par M. François LAMY – Assemblée nationale- mars 2000.

Synthèse des travaux de l'atelier sur le thème n° 1
« Les pouvoirs du Parlement en matière internationale »

Rapporteur : M. Georges TENDENG, Député (Sénégal)

– Mardi 19 mars 2002 –

L'Atelier de réflexion sur le Thème n° 1 : « Les pouvoirs du Parlement en matière internationale » s'est réuni le Mardi 19 Mars 2002 dans la Salle de la Commission des Finances, sous la direction du Président Madior DIOUF.

Le Collègue Robert Denis DEL PICCHIA, conférencier, a résumé le contenu de son intervention présentée devant la Plénière tenue dans la matinée, sur le sous-thème : « Les pouvoirs d'information et de contrôle du Parlement en matière internationale ».

Dans la première partie de son exposé, le conférencier a présenté les différents instruments permettant de renforcer l'implication du Parlement français en matière internationale : les Commissions permanentes, l'examen du projet de loi de Finances, les questions orales ou écrites au Gouvernement, les déclarations du Gouvernement devant l'Assemblée ainsi que les auditions et les groupes d'amitié.

Mais, pour lui, - et c'est l'objet de la deuxième partie de son exposé -, ces instruments doivent encore être améliorés, pour remédier notamment à l'absence d'un contrôle parlementaire sur l'application des conventions internationales et à l'insuffisance persistante, malgré certains progrès et un projet de groupe de suivi, des capacités d'information et de contrôle parlementaire sur la politique de défense.

A la suite du premier conférencier, le Collègue Rudi MAGUERETTAZ (Val d'Aoste) a traité de l'approbation et de la ratification des conventions et traités internationaux à partir du cas de l'Italie.

Le conférencier a introduit son sujet en définissant la notion de traité international et en présentant la procédure de ratification des traités internationaux aménagée par la Constitution italienne.

Le système italien exclut une hiérarchie des normes assurant la supériorité des traités internationaux sur les lois nationales, lui préférant la règle selon laquelle la norme la plus récemment adoptée annule l'ancienne.

Le conférencier a ensuite présenté, tableaux et diagrammes à l'appui, l'évolution de la ratification des traités internationaux par le Parlement italien, de 1996 à 2001, avant de s'appesantir sur les rapports internationaux du Val d'Aoste, Région autonome de l'Italie.

Durant les discussions, les commissaires ont tenu à remercier et féliciter chaleureusement les conférenciers pour l'excellente qualité de leurs exposés qui leur ont permis de s'enrichir d'expériences nouvelles.

Les commissaires ont noté que la prééminence des Exécutifs est réelle en matière de diplomatie et que les parlements n'arrivent que difficilement à accéder à l'information,

souvent classée « Secret Défense », et plus difficilement encore à mener des investigations ou à ouvrir le débat sur le sujet.

Cependant, cette donnée s'atténue depuis quelques années. Il demeure que les Parlementaires qui sont les représentants des peuples, ont un rôle de premier plan à jouer en matière de relations internationales.

Par ailleurs, plusieurs questions particulières ont été soulevées par les participants : l'implication des Parlementaires en amont des négociations internationales, les mesures à prendre pour éviter une marginalisation des parlements devant les nouvelles formes d'opérations ou d'interventions militaires multilatérales qui évacuent la notion classique de « déclaration de guerre », la différente hiérarchie des normes juridiques en Italie, le statut spécial du Val d'Aoste, entre autres.

En réponse, les conférenciers ont précisé qu'il convient de favoriser une meilleure information et implication des Parlementaires dans les relations internationales. En France, en particulier, des innovations sont envisagées pour favoriser un suivi parlementaire de certaines négociations internationales, d'amont en aval.

S'agissant des nouvelles formes de conflit international, la formule de la « déclaration de guerre », prévue par la plupart des Constitutions, semble être tombée en désuétude. Une réflexion s'impose donc à ce sujet.

Le système italien, qui exclut une supériorité des normes des traités sur les normes nationales, vise à responsabiliser le parlement qui peut ainsi, éventuellement, se soustraire aux engagements nationaux.

Quant à la région du Val d'Aoste, elle dispose d'un statut spécial qui lui confère certains pouvoirs législatifs.

Enfin, des collègues ont apporté des précisions sur la situation dans leurs propres pays.

C'est ainsi qu'au Luxembourg, un débat annuel sur la politique étrangère est organisé par le Parlement.

Au Canada, les provinces disposent d'une grande influence sur la ratification des traités internationaux.



ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DE LA FRANCOPHONIE

Mercredi 20 mars 2002

LA DIPLOMATIE PARLEMENTAIRE

- ◆ Intervention de M. Roger Paquin, député (Québec)
- ◆ Intervention de M. Marcel Eloi Chambrier Rahandi, député (Gabon)
- ◆ Synthèse des travaux en atelier

**Intervention de M. Roger PAQUIN,
Député (Québec)**

**La diplomatie parlementaire :
relations interparlementaires et politique étrangère**

La diplomatie parlementaire : une condition sine qua non pour assurer la pertinence des parlements à l'heure de la mondialisation

INTRODUCTION

Les rôles du parlementaire sont en mutation du fait, entre autres, de l'internationalisation croissante de la politique intérieure des États. Cette situation force les députés à s'adapter et à réfléchir à des moyens d'affirmer la pertinence de leur action à l'ère de la mondialisation. La diplomatie parlementaire est l'un des instruments qui s'offre aux élus des parlements régionaux et nationaux pour renouveler leurs rôles afin que ceux-ci répondent de façon adéquate aux besoins et aux préoccupations de leurs commettants.

LES RÔLES DU PARLEMENTAIRE EN MUTATION

Depuis les dernières années, nous répétons jusqu'à plus soif que le phénomène de la mondialisation bouleverse nos façons d'être et de faire, que ce soit sur le plan économique, politique, social ou culturel. Même si cette affirmation appartient maintenant au lieu commun, nous sommes néanmoins tenus d'y faire référence lorsque nous voulons définir les rôles cumulés par les parlementaires actuels et lorsque nous tentons surtout de préciser les nombreux défis qui leur sont lancés. En effet, force est de constater que les quatre fonctions traditionnelles du parlementaire, à savoir légiférer, contrôler, délibérer et intercéder, sont en voie de mutation et, qu'à cet égard, les réalités nouvelles qui s'imposent sur la scène internationale y sont pour quelque chose.

Les parlements et les élus ne peuvent plus agir en vase clos et, pour demeurer pertinents, ils doivent prendre acte et s'ouvrir aux nouveaux enjeux internationaux. D'intra-frontalier qu'il était voilà encore quelques années, le rôle du député est en voie de devenir transfrontalier.

La création de nouveaux lieux décisionnels à l'échelle internationale, l'avènement de nouveaux forums de délibération et la perméabilité des frontières aux enjeux internationaux modifient – de façon plus ou moins importante – chacun des rôles du parlementaire¹¹. En voici quelques exemples :

¹¹ La partie consacrée aux quatre rôles du député est tirée en grande partie de la publication *La démocratie parlementaire à l'ère de la mondialisation. Éléments d'une politique de relations parlementaires et internationales de l'Assemblée nationale du Québec*, Québec, Assemblée nationale, 1998, p. 20-26.

➤ *Légiférer*

Peut-on penser que les députés puissent aujourd'hui débattre de projets de loi efficacement sans disposer d'information sur l'état de la législation étrangère concernant les mêmes problématiques ? Sans que ceux-ci s'interrogent sur l'impact de leurs choix législatifs pour les autres parlements ? Il apparaît maintenant évident que l'environnement international influence – et influencera de plus en plus – la fonction législative des élus, que ce soit par la nature de leurs interventions dans l'enceinte parlementaire ou par la préoccupation croissante accordée à la législation étrangère lors de l'étude détaillée des projets de loi en commission parlementaire.

Sur le plan législatif, il ne faudrait pas oublier de noter l'importance de plus en plus grande qui sera accordée à la ratification des conventions et des traités internationaux.

➤ *Contrôler*

Aujourd'hui, l'accomplissement adéquat de la fonction de contrôle du pouvoir exécutif par le pouvoir législatif ne peut se faire sans tenir compte de la dynamique internationale. En fait, pour être à même de juger de la pertinence et de la cohérence des actions gouvernementales et des budgets dédiés aux activités et aux projets à caractère interrégional et international, les parlementaires doivent connaître le contexte et les grands enjeux internationaux. Notons d'ailleurs que le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale internationale et des budgets qui lui sont octroyés ne se concentre plus uniquement lors de l'étude des « crédits » du ministère des Relations internationales. La majorité des ministères entretient des relations avec l'étranger et étend son action à l'échelle internationale, ce qui pousse les parlementaires à s'intéresser à la diplomatie « sectorielle » de leur gouvernement.

➤ *Délibérer*

Mis à part son rôle de législateur et de contrôleur de l'activité gouvernementale, le parlementaire est aussi un acteur de la vie publique. À ce titre, il lui arrive fréquemment de prendre position sur diverses questions d'importance collective et de se saisir de dossiers significatifs. De nos jours, les parlementaires ne peuvent s'intéresser qu'aux questions à résonance locale ou régionale. Les problématiques à caractère international, qui ont des répercussions à l'échelle nationale, régionale et même locale, doivent être inscrites à l'ordre du jour parlementaire.

À l'Assemblée nationale du Québec, les mandats d'initiative des commissions parlementaires sont un des moyens dont disposent les députés pour prendre en considération des problématiques internationales susceptibles d'avoir un impact sur leurs commettants. À titre d'exemple, les députés de la Commission de la culture se sont penchés sur le thème de la mondialisation et de la diversité culturelle et ceux de la Commission des institutions ont étudié les effets politiques et socio-économiques de la Zone de libre-échange des Amériques sur le Québec. Ces deux exercices ont permis aux parlementaires québécois d'illustrer la pertinence de leur rôle et de le distinguer de celui des gouvernements et de la société civile. Ces deux initiatives parlementaires ont également permis de sensibiliser de nombreux élus à l'importance d'être des acteurs de premier plan dans les grands débats qui animent actuellement nos sociétés.

➤ *Intercéder*

Au départ essentiellement tournée vers un travail de médiation et de défense d'intérêts individuels ou collectifs locaux ou régionaux tant auprès des instances gouvernementales que des multiples pouvoirs de la société civile, la fonction représentative des élus est aujourd'hui appelée à se déployer sur la scène internationale. Cela est d'autant plus nécessaire que les citoyens attendent plus que jamais de leurs députés qu'ils assument un réel leadership dans leurs circonscriptions en regard du développement économique, social et culturel. Or, dans le contexte de la mondialisation accélérée, l'action du député ne peut plus s'articuler en marge de ce qui se déroule à l'étranger.

Ainsi, lorsque le député d'une circonscription québécoise où se trouve une importante mine d'amiante saisit l'Assemblée nationale de l'impact du bannissement de l'amiante en Europe, il s'agit d'un exemple éloquent d'internationalisation de la fonction représentative du député. Depuis les dernières années, maintes interventions et déclarations des députés permettent d'illustrer le rôle qu'ils sont désormais appelés à jouer à l'égard de problématiques économiques à la fois locales et internationales.

Les activités interparlementaires fournissent aussi aux députés d'excellentes occasions de représenter leurs électeurs auprès de décideurs politiques et économiques étrangers. Que ce soit en Francophonie, en Europe, aux États-Unis, dans les Antilles, en Amérique latine ou dans le Commonwealth, les parlementaires québécois peuvent faire valoir leurs positions et défendre les intérêts de la population de leur circonscription, de leur région et du Québec. Tous les parlementaires démocratiquement élus jouissent d'une légitimité égale au Québec, au Canada et à l'étranger. Ils constituent donc les uns pour les autres, et parfois aussi pour certains représentants gouvernementaux, des interlocuteurs représentatifs et crédibles de leurs sociétés respectives. En effet, les parlementaires reflètent bien les diverses sensibilités existant dans la population à l'égard des enjeux sociaux, économiques et politiques.

À cet égard, il ne faut surtout pas oublier que si ce sont les gouvernements qui ont la responsabilité de représenter les États, ce sont les parlements qui agissent en tant que véritables représentants des peuples.

L'AMPLEUR DES ENJEUX TRANSFRONTALIERS : EN CROISSANCE

L'internationalisation croissante des affaires intérieures est l'un des principaux facteurs qui motive l'intervention des députés dans les forums interparlementaires et qui permet de justifier le développement d'une diplomatie parlementaire plus appropriée aux besoins des élus et de leurs commettants. Les enjeux transfrontaliers qui influent sur la politique intérieure des États sont multiples et appartiennent à toutes les sphères de l'activité humaine. En voici une liste sommaire qui permet d'illustrer à quel point les députés gagnent à se tenir à l'affût des grandes problématiques qui modifient l'horizon décisionnel et affectent les souverainetés.

➤ *Les enjeux commerciaux*

La mondialisation des marchés s'exprime de façon concrète par la conclusion de grandes ententes commerciales internationales, lesquelles constituent l'un des aspects les plus

connus et les plus contestés du phénomène de la globalisation. Le tollé suscité par les négociations sur l'Accord multilatéral sur les investissements (AMI) et la mobilisation de la société civile pour contrer sa ratification en est un bon exemple. En tant que représentants de toutes les franges de la société, les parlementaires doivent s'assurer que l'ouverture des marchés profite au plus grand nombre et ne se réalise pas au détriment de l'économie locale. Cette problématique rejoint l'ensemble des élus puisque chacun représente un territoire dont l'économie est susceptible d'être bouleversée par la modification des normes en matière commerciale. En se faisant les porte-parole des préoccupations de leurs populations respectives sur la scène internationale, les parlementaires peuvent agir comme contrepoids efficace à la diplomatie de l'élite économique.

➤ *Les enjeux environnementaux*

La préservation de nos forêts, la lutte contre la désertification, l'adoption de normes internationales pour limiter les agents de pollution, pour préserver la diversité biologique et favoriser le développement durable sont autant d'enjeux environnementaux qui ne peuvent trouver de solutions véritables à l'échelle régionale, ni même nationale. Le caractère universel de ces problématiques commande la recherche de solutions globales, solutions qui ne peuvent toutefois être négociées sans la participation active des instances parlementaires et gouvernementales régionales et nationales.

➤ *Les enjeux sociaux*

L'impact de la mondialisation sur la qualité de vie des populations, sur l'évolution des systèmes de santé et d'éducation et sur les normes du travail constitue un champ d'action où les parlementaires peuvent être efficaces. Ces problématiques sociales font partie du quotidien de tout député et gagnent à être discutées à l'occasion de forums interparlementaires ou de rencontres bilatérales.

➤ *Les enjeux politiques*

L'émergence de nouvelles démocraties, notamment après la chute du système communiste, a soulevé quantité de questions relativement aux droits et libertés et aux autres caractéristiques des États de droit. Les rapports de plus en plus étroits entretenus entre les États incitent les décideurs à exiger le respect des principes démocratiques de la part de leurs partenaires politiques et commerciaux.

D'autre part, les phénomènes de « dévolution de souveraineté » – vers le haut ou vers le bas – suscités par la réorganisation politique de certains États ou territoires (pensons simplement à la Grande-Bretagne ou à l'Union européenne), suscitent la réflexion des milieux politiques et universitaires, et intéressent de nombreux mouvements issus de la société civile. Précisons en outre que ces mouvements sont également préoccupés par le « déficit démocratique » entourant la mise en place des normes et des conventions qui orienteront dans le futur le fonctionnement de notre monde globalisé.

Pour les députés, ces enjeux politiques et démocratiques ont une importance capitale puisqu'ils sont susceptibles d'influencer la nature de leur rôle et son importance relative vis-à-vis de celui des gouvernements. À ce propos, la diplomatie parlementaire constitue une plate-forme de choix pour faire valoir la pertinence de la fonction parlementaire et pour réfléchir à des façons de la renouveler afin de s'assurer que les députés ne soient

pas à la remorque des mouvements de réformes politiques, mais bien des instigateurs de changement.

➤ *Les enjeux de sécurité*

Les événements tragiques du 11 septembre dernier nous ont rappelé que les enjeux de sécurité font désormais partie de la réalité de tout État, quelle que soit son envergure ou sa situation géopolitique. La mise en place de mesures de sécurité, qu'elles soient orientées vers la lutte au trafic de la drogue, au crime organisé, ou plutôt pensées en fonction de la prévention des catastrophes naturelles, ne saurait toutefois reposer sur l'élaboration de politiques particulières à chacun des États. Voilà pourquoi les parlementaires doivent réfléchir entre eux à l'élaboration de mesures pouvant assurer la sécurité de leur population respective, sans toutefois brimer les libertés individuelles et nuire aux avantages liés à l'ouverture des frontières.

➤ *Les enjeux scientifiques*¹²

Les avancées scientifiques dans les domaines de l'informatique, de la télématique, de la pharmaceutique, de la génomique et de la procréatique renferment chacune – sous des apparences souvent inoffensives – un potentiel de risques contre lequel il faut se prémunir. Les sociétés et les États ont la responsabilité de proposer des mesures de réglementation efficaces pour que l'ensemble des citoyens puissent goûter au meilleur des innovations scientifiques tout en échappant au scénario apocalyptique que certains prédisent. Il faut dire en fait que l'état de droit, les droits fondamentaux et la diversité culturelle – qui sont les assises même de nos sociétés et qui en protègent les richesses – sont tous interpellés par les promesses et les périls que représentent les avancées scientifiques actuelles.

Si le Parlement veut rester pertinent en cette époque imprégnée par les avancées scientifiques dans les secteurs de pointe, il lui donc faut adapter ses quatre fonctions à cette nouvelle mouvance. Les parlementaires doivent s'informer et s'assurer de bien mesurer les impacts des dispositions à incidence scientifique ou technologique au moment de les entériner; s'interroger sur les mesures adoptées par l'exécutif ou exiger des interventions où c'est nécessaire; s'assurer que les commissions parlementaires et les Chambres s'approprient ces débats, s'outillent pour être éclairées correctement et dégagent les pistes opportunes. Puisque tous ces enjeux touchent l'ensemble de nos commettants de façon déterminante, l'élu doit garder bien à l'esprit qu'il doit s'impliquer : nul ne peut le faire à sa place.

➤ *Les enjeux de communications*

Les nouvelles technologies de l'information et des communications favorisent l'ouverture sur le monde, facilitent l'accès rapide à une information diversifiée, mais peuvent aussi engendrer un phénomène d'uniformisation des cultures par la concentration trop élevée des canaux de distribution. Le monopole de diffusion de l'information et des produits culturels détenu par quelques grands joueurs à l'échelle mondiale constitue une problématique sur laquelle les parlementaires doivent se pencher

12 Pour une présentation plus complète du rôle que devrait jouer les parlementaires dans le processus de réglementation des avancées scientifiques, voir Roger Paquin, « Legislating for Sciences », *The Parliamentarian*, vol. LXXXII, no 4 (2001), 375-378.

pour préserver la diversité et la qualité de nos sources d'information et de nos produits culturels.

Tous ces enjeux que nous avons abordés ne sont qu'une fraction des problématiques auxquelles les élus seront confrontés au cours des années à venir. La diplomatie parlementaire, qui agit de façon complémentaire à la diplomatie traditionnelle des États, est un milieu propice à la tenue de ces grands débats et constitue assurément l'une des façons les plus efficaces de présenter les parlementaires comme des interlocuteurs indispensables dans l'élaboration des conventions internationales chargées d'encadrer plusieurs aspects de ces grands enjeux transfrontaliers. Voilà pourquoi les élus sont appelés à travailler à la consolidation des instruments de diplomatie parlementaire.

LES INSTRUMENTS DE DIPLOMATIE PARLEMENTAIRE EN CONSOLIDATION

À l'Assemblée nationale du Québec, les députés participent depuis longtemps à ce qu'il est maintenant convenu d'appeler la diplomatie parlementaire. Dès le début de notre parlement en 1792, la législature s'est ouverte sur ce qui se faisait à l'étranger, et plus particulièrement aux États-Unis. Le « modèle diplomatique » que nous avons établi au fil des ans répondait au besoin de rester arrimé aux réalités britanniques, de par notre type de parlementarisme, à l'univers de la francophonie, de par nos origines, et aux nécessités de l'Amérique, de par notre géographie.

Cette diplomatie parlementaire qui se déploie maintenant sous plusieurs angles, s'alimente avant tout aux préoccupations des populations que nous représentons – des préoccupations qui apparaissent souvent universelles après discussions avec les parlementaires étrangers.

À l'heure actuelle, les relations de l'Assemblée nationale du Québec avec l'étranger sont de quatre types¹³ :

➤ *Les relations multilatérales*

L'Assemblée nationale du Québec est membre de plusieurs associations multilatérales d'envergure telles que :

- L'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF), depuis 1968
- L'Association parlementaire du Commonwealth (APC), depuis 1933
- Le Council of State Governments (CSG) des États-Unis, depuis 1990

Elle est également l'instigatrice de la Conférence parlementaire des Amériques, la COPA, qui rassemble depuis 1997 les parlementaires des États fédérés, fédéraux et unitaires de l'Amérique, ainsi que les organisations interparlementaires régionales et autres organismes supranationaux américains. Cette association interparlementaire a pour objectif de positionner les députés du continent américain au sein du processus d'intégration mis en branle lors des Sommets des Amériques de 1994, 1998 et 2001, lequel vise la création d'une Zone de libre-échange des Amériques (la ZLÉA) pour 2005.

¹³ Les informations de cette section sont tirées de la rubrique « relations interparlementaires » du site Internet de l'Assemblée nationale du Québec (www.assnat.qc.ca)

➤ *Les relations bilatérales*

L'Assemblée nationale a également noué des relations particulières avec la Belgique, la France, Haïti, le parlement centraméricain, le Brésil, l'Ontario, etc.

➤ *La coopération interparlementaire*

L'internationalisation de la vie en société interpelle plus que jamais l'Assemblée nationale et lui pose le défi d'une participation active à l'édification d'une communauté mondiale fondée sur la démocratie, la paix, la justice et la prospérité.

En ce sens, le renforcement des institutions parlementaires représente un enjeu central du processus visant à promouvoir l'État de droit et une gestion consensuelle et participative au sein des nouvelles démocraties. En contribuant au renforcement de la démocratie parlementaire, la coopération interparlementaire permet, entre autres, de travailler à l'atteinte de ces objectifs, tant sur le plan bilatéral que multilatéral.

Tout en maintenant son implication dans le cadre multilatéral de la Francophonie, l'Assemblée nationale du Québec poursuit une démarche bilatérale de coopération interparlementaire. Elle offre sa collaboration afin d'apporter aux institutions parlementaires des États en émergence ou en consolidation démocratique un appui technique, permettant le renforcement de leur fonctionnement sur les plans parlementaire et administratif. Dans ce contexte, elle établit un processus de transfert de savoir-faire technique favorable aux institutions parlementaires partenaires, dans une dynamique d'accompagnement et de prise en main de leur propre agenda de développement institutionnel, et ce, tant auprès des députés que du personnel administratif.

L'Assemblée nationale a initié et participé à plusieurs activités de coopération interparlementaire. Dans de nombreux cas, cette coopération s'est réalisée en étroite collaboration avec l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF).

Le Bénin, le Mali, le Niger, le Burkina-Faso, Madagascar ainsi qu'Haïti ont bénéficié de divers projets de coopération interparlementaire élaborés par l'Assemblée nationale du Québec.

➤ *Les partenariats*

L'Assemblée nationale du Québec a aussi établi au fil des ans de nombreux partenariats qui ont notamment conduit à la tenue de séminaires parlementaires, d'ateliers de formation dédiés aux parlementaires et aux fonctionnaires de jeunes démocraties et à la participation à des missions d'observation électorale.

En fonction de leurs traditions, de leurs intérêts ou d'objectifs spécifiques, les parlements élaborent des pratiques distinctes en matière de relations et de coopération interparlementaires. Notons simplement le modèle des groupes d'amitié très répandu en France. Cependant, si la diplomatie parlementaire fait désormais partie des us et coutumes de la très grande majorité des parlements, il lui reste maintenant à s'adapter aux nouvelles réalités liées au phénomène de la mondialisation. Cette adaptation passe par une consolidation du réseau interparlementaire, mais aussi par une affirmation de la pertinence de la diplomatie parlementaire par rapport aux diplomaties traditionnelles et en émergence.

Il s'agit en fait de positionner avantageusement la diplomatie parlementaire vis-à-vis des autres groupes d'intérêts (gouvernementaux, économiques, sociaux, etc.) et de présenter les parlementaires comme des acteurs incontournables dans les débats qui interpellent actuellement nos sociétés.

Cette consolidation devrait également permettre d'associer les parlements des États fédérés aux travaux de l'ensemble des associations parlementaires (nous pensons notamment à l'Union interparlementaire qui est réservée aux États souverains). Puisque les enjeux transfrontaliers touchent fréquemment des secteurs d'activité relevant de compétences régionales, nous considérons que les associations parlementaires gagneraient à entendre les représentants élus des États fédérés.

RÉAFFIRMER LA PERTINENCE DES PARLEMENTS

Pour que les parlements ne deviennent pas obsolètes, la diplomatie parlementaire doit donc s'affirmer vis-à-vis des diplomaties concurrentes : celle des gouvernements, mais aussi celle des milieux des affaires et universitaires, des groupes environnementaux et des scientifiques et la diplomatie déployée par la « société civile » à travers les organisations non gouvernementales. Malgré la multiplication des lieux de décision supranationaux et l'internationalisation croissante des affaires intérieures, il s'agit de réaffirmer la pertinence des parlements régionaux et nationaux et de présenter la diplomatie parlementaire comme un contrepoids nécessaire à la diplomatie traditionnelle des États.

Il faut donc voir l'action interparlementaire comme un élément majeur d'une stratégie d'adaptation et de modernisation du Parlement, stratégie lui permettant de s'affirmer en tant que rouage central de toute société démocratique et de tout État de droit. L'accroissement des enjeux transfrontaliers oblige en fait les parlements à redoubler d'ardeur pour déterminer de nouvelles méthodes de travail destinées à leur définir un espace de choix dans le cercle privilégié des décideurs mondiaux. À l'heure où la séparation des affaires internes et externes est de plus en plus floue et où la distinction entre la prise de décision nationale et la prise de décision internationale a tendance à s'estomper, l'action des parlements à l'échelle internationale devient une condition *sine qua non* pour s'assurer de leur pertinence pour les décennies à venir.¹⁴

Selon la politique de relations interparlementaires définie par l'Assemblée nationale du Québec¹⁵, quatre voies principales s'offrent aux parlementaires, à court et à moyen terme, afin de raffermir leur emprise sur les facteurs « externes » qui conditionnent l'exercice de leurs responsabilités :

1° l'échange international d'information et d'idées grâce notamment aux nouvelles technologies d'information et de communication ;

14 Sur la modification du rôle « international » du Parlement voir Seppo Tiitinen, « Rôle du Parlement dans la conduite des relations extérieures », *Informations constitutionnelles et parlementaires*, No 173 (1997),

15 Assemblée nationale du Québec, *La démocratie parlementaire à l'ère de la mondialisation*, op. cit., p. 10-12.

2° les relations interparlementaires qui :

- s'appuient sur la spécialisation des députés au sein des commissions parlementaires ;
- permettent à des députés de parlements différents d'entretenir des échanges d'information qui visent une compréhension et une analyse comparative de différentes situations politiques, de préoccupations et d'enjeux communs, au plan socio-économique et culturel ;
- et qui facilitent la création d'alliances interparlementaires stratégiques.

3° les contacts avec les représentants d'institutions publiques d'autres pays, auprès d'organisations non gouvernementales internationales ou nationales œuvrant à l'étranger et avec des entreprises étrangères et transnationales ;

4° la coopération interparlementaire, en vue du renforcement institutionnel des parlements des nouvelles démocraties et de l'accompagnement dans des stratégies d'assainissement des mœurs politiques et électorales.

La politique de relations interparlementaires de l'Assemblée nationale se conclut sur les possibilités offertes par la diplomatie parlementaire, possibilités qui peuvent bénéficier à l'ensemble des parlements. En voici un extrait :

Au-delà de la prise en compte du processus de mondialisation, [les parlements doivent] considérer les possibilités offertes par la diplomatie parlementaire, dont l'importance s'affirme d'année en année, en parallèle avec la multiplication des acteurs sur la scène internationale. Alors que la faculté de convaincre, de négocier et de rassembler tend à jouer un rôle de plus en plus grand comme moyen d'action internationale, la diplomatie parlementaire se présente en effet comme un facteur international novateur, capable de contributions significatives au bien-être de la communauté internationale. L'heure est venue de la comprendre, de la soutenir et de l'utiliser pleinement.

CONCLUSION

En conclusion, nous nous permettons de répéter que renouveler l'action internationale des parlements, c'est d'abord travailler à définir une place de choix pour les élus dans le processus de régulation de la mondialisation et des grands enjeux transfrontaliers. Puisque les considérations supranationales empiètent désormais sur les souverainetés locales, ce n'est qu'à la lumière de la consolidation de la diplomatie parlementaire que se mesurera la pertinence des parlements régionaux et nationaux dans les décennies à venir.

En fait, à l'heure où les normes internationales occupent un espace de plus en plus important au sein de nos sociétés en dictant un grand nombre de choix politiques fondamentaux, les parlements doivent être en mesure d'affirmer haut et fort leur légitimité et la pertinence de leur action. Pour quelle raison? Afin d'obtenir un véritable droit de regard sur la définition et le contrôle de ces normes internationales, encore trop souvent édictées par une minorité pour une majorité.

Ce déclin des souverainetés, qui s'illustre par le dépérissement graduel du rôle des États et des parlements, peut cependant être contré par l'affirmation des assemblées parlementaires

sur la scène internationale. Celles-ci représentent une force trop souvent négligée, une force pourtant légitimée par un mandat de représentation, lequel oriente l'action des parlementaires vers la défense du bien commun et non vers la protection d'intérêts particuliers.

Pour conclure, j'aimerais vous citer un extrait du discours prononcé par le Président de l'Assemblée nationale française, M. Raymond Forni, à l'occasion du colloque sur la diplomatie parlementaire organisé au mois de mai dernier par le Sénat et l'Assemblée nationale de France. Quelques phrases qui résument très bien l'essence de la diplomatie parlementaire et le rôle de protection de l'intérêt commun que les élus doivent jouer sur la scène internationale.

La diplomatie parlementaire porte la voix des peuples dans un monde qui s'unifie. Certes des organisations non gouvernementales s'affirment. Exprimant des valeurs universelles, elles signalent l'émergence d'une possible citoyenneté planétaire qui, de Seattle à Nice, se fait entendre avec plus de vigueur. Mais de cette « société civile internationale » ne naîtra pas spontanément une démocratie mondiale. Les ONG n'ont pas la représentativité de parlements démocratiquement élus, fondés à incarner la société civile, à traduire ses revendications et ses besoins. [...].C'est pourquoi la diplomatie parlementaire a pour vocation naturelle d'être au service de la paix, de la liberté, des droits¹⁶.

*

* *

16 Raymond Forni, allocution d'ouverture du colloque sur la diplomatie parlementaire, Sénat et Assemblée nationale de France, 23 mai 2001. Les Actes du colloque sont disponibles en version électronique à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/colloques>

**Intervention de M. Marcel Eloi CHAMBRIER-RAHANDI,
Député (Gabon)**

Mesdames et Messieurs les Députés,

Distingués invités,

Avant d'entrer dans le vif du sujet qui nous réunit, il me plaît de remercier les autorités sénégalaises, en particulier le Président de l'Assemblée nationale, mes chers collègues députés, pour l'accueil chaleureux et fraternel qui m'a été réservé depuis mon arrivée à Dakar.

Ces remerciements s'adressent aussi à l'Assemblée parlementaire de la Francophonie et à la section sénégalaise de l'APF.

Le thème de notre exposé porte sur les parlementaires et les relations internationales. A l'intérieur de ce thème, seront développés trois sous-thèmes :

- A) Le Parlement, tribune internationale
- B) Les missions d'observation des élections
- C) La participation des Parlements aux organisations internationales
- D) L'Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale

A – Parlement, tribune internationale

Par Parlement, tribune internationale, on peut esquisser une approche du concept nouveau qui se définirait comme une Assemblée d'élus nationaux, issus d'Etats différents, réunis dans un cadre institutionnel, et dont la volonté commune est d'établir des relations en vue de définir et d'atteindre des objectifs par une action concertée : la diplomatie parlementaire.

Evoquer le rôle des parlementaires dans les relations internationales peut paraître, a priori, un non sens, quant on sait que traditionnellement les relations internationales relèvent du domaine réservé du pouvoir exécutif représenté par le Président de la République et le Gouvernement.

En effet, les missions traditionnelles dévolues à tout Parlement sont d'abord, le vote de la loi et le contrôle de l'action gouvernementale.

Une première interrogation peut venir à l'esprit ; pourquoi le Parlement est-il devenu au fil des années une tribune internationale ? la réponse nous paraît aujourd'hui évidente en ce sens que le monde est devenu un village planétaire, notamment avec les nouvelles technologies de l'information, ainsi que les problèmes communs à l'humanité.

On va assister progressivement à une accélération de l'histoire. L'évolution des relations internationales est marquée par l'émergence de jeunes Etats sur la scène internationale. Il apparaît donc la nécessité de l'ouverture d'un dialogue entre Nations du monde. Dès lors, cette donne permet l'entrée de nouveaux acteurs qui ne sont autres que les Parlements.

En effet la société internationale du milieu du XXI^{ème} siècle était caractérisée par la confrontation des pouvoirs exécutifs et militaires entre les pays de l'Ouest et de l'Est. Tandis que les représentants des peuples étaient tenus à l'écart, au plan international.

Les parlementaires du monde entier vont prendre conscience de la place importante qui doit leur revenir sur la scène internationale. Cette prise de conscience va se traduire par la création en 1889 de la première organisation interparlementaire : l'Union Interparlementaire.

Au niveau régional, il va se créer également des associations de parlementaires c'est ainsi qu'en Europe en 1949 il se crée l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe.

Avec l'accession à l'indépendance de nombreux pays du tiers monde, notamment africains, la tendance à un regroupement de parlementaires au sein d'associations va s'accélérer. Ceux-ci sont animés de la volonté de s'affirmer sur l'échiquier international.

On assiste aussi à la création de l'Assemblée Parlementaire ACP-UE avec les signatures des premières conventions Yaoundé 1, Yaoundé 2 puis Lomé 1, 2 et 3.

Avec la signature de l'accord de Cotonou le 23 juin 2000 va naître l'Assemblée Parlementaire Paritaire ACP-UE.

Toujours au niveau régional, il se crée de nombreuses associations paritaires, c'est le cas de l'Association de Parlementaires Européens pour l'Afrique Australe, l'Association des Parlements pour l'Asie pour la paix, l'Association des Sénats d'Europe, l'Association Parlementaire du Commonwealth, l'Association Parlementaire pour la coopération Euro-Arabe, la Conférence Parlementaire des Amériques, l'Union des Parlements Africains, le Parlement Européen, le Parlement Latino-Américain etc...

Il y a lieu de mentionner qu'avec la création de l'Union Africaine naîtra le Parlement Panafricain. Il me plaît de mentionner l'Association internationale des parlementaires de langue française créée en 1967 à l'initiative du Président Léopold Sédar Senghor. Comme vous le savez, notre Association est devenue aujourd'hui l'Assemblée parlementaire de la Francophonie avec un rôle consultatif auprès du Sommet des Chefs d'Etats francophones.

Je dirais que c'est la prise de conscience au niveau régional, puis progressivement mondial, des problèmes auxquels tous les peuples du monde sont confrontés qui a fait des organisations parlementaires des lieux privilégiés où le débat démocratique se transporte sur la scène internationale. Ce débat international passe tout naturellement par les représentants légitimes des peuples que sont les parlementaires.

La particularité de ces organisations interparlementaires tient non seulement au statut de ses membres mais également à leurs préoccupations communes, notamment le progrès de l'humanité.

Aussi le débat démocratique international porte désormais sur des sujets tels que la paix, la sécurité internationale, le désarmement, le développement, la pauvreté, les droits de

l'Homme, les droits des peuples à disposer d'eux-mêmes, la démocratie, la faim dans le monde, la protection de l'environnement. Autant de défis que l'humanité toute entière doit relever à travers l'instauration d'un débat démocratique universel.

Les parlementaires vont donc interpellier les gouvernants du monde sur des sujets qui jusqu'alors relevaient de leur compétence exclusive. La diplomatie parlementaire est née, son objectif est de créer un nouvel ordre international.

C'est ce nouvel ordre international négocié qui va faire des parlements une tribune internationale. Les parlements vont donc devenir des acteurs légitimes des relations internationales en participant aux côtés des Gouvernements à des actions communes.

Il est évident qu'au niveau parlementaire l'approche des situations, en prenant l'exemple des droits de l'Homme, de l'aide publique au développement, ou de la dette, n'est pas toujours la même.

Ce qu'il y a de remarquable, c'est le rôle désormais incontournable des parlements sur la scène internationale.

L'application des recommandations et des résolutions par les organisations interparlementaires sont des instruments juridiques qui interpellent les Gouvernements sur la conduite de leur politique.

En dépit de leur caractère non contraignant, ces recommandations et résolutions ne laissent pas indifférents les décisions politiques, conscients du rôle important de la représentation des peuples qu'assurent les parlements dans le monde.

B – Les missions d'observation des élections

Comme nous l'avons constaté dans l'exposé du premier sous-thème, la quasi totalité des organisations interparlementaires ont pour, entre autres objectifs, la promotion de la démocratie.

Peut-on alors concevoir une véritable démocratie sans l'organisation d'élections libres et transparentes, puisque le Professeur Maurice Duverger définissait la démocratie comme étant le système où les institutions politiques reposent sur les principes fondamentaux suivants : la souveraineté populaire, les élections, les parlements, l'indépendance des juges, les libertés publiques, et le pluralisme des partis.

L'Assemblée parlementaire de la Francophonie va donc œuvrer dans le sens de l'instauration de la démocratie, en particulier dans les pays membres, en y envoyant des observateurs avant et au moment du déroulement des scrutins.

On va donc assister à une situation inédite, à une évolution du droit, puisque le principe de souveraineté de l'Etat va céder devant le droit d'ingérence démocratique. La démocratie étant considérée comme une valeur universelle, aucun Etat ne peut se réfugier derrière le principe de souveraineté pour remettre en cause le respect de l'expression libre de la souveraineté populaire. La démocratie doit donc s'imposer partout.

Le vent de la démocratie qui va souffler sur le continent africain va ouvrir à nouveau les portes du multipartisme.

Les élections vont devenir un passage incontournable pour l'évolution du processus démocratique.

Les multiples conférences nationales souveraines ou non vont poser, comme préalables, l'établissement d'un cadre juridique garantissant au citoyen le droit de vote, en toute liberté.

L'unité de la revendication pour des élections libres est à la fois la manifestation de rejet des systèmes monopartistes, en même temps qu'elle exprime la volonté de l'instauration du multipartisme.

Cette nouvelle conscience collective libérée des tutelles de l'autoritarisme monopartiste se manifeste à travers tout le continent africain.

Il faut reconnaître que la réussite des assises de la première Conférence nationale africaine organisée au Bénin a constitué un exemple qui sera très vite suivi par de nombreux pays africains.

Le succès de la démocratie trouve son explication dans sa capacité à résoudre les conflits politiques en donnant au citoyen le rôle d'arbitre. Le citoyen a désormais avec ce système, la conscience de participer comme acteur à la définition de la politique menée par les gouvernants.

Par ailleurs, l'attraction de la démocratie est renforcée par l'idée d'égalité de chances des citoyens pour accéder au pouvoir ou pour influencer l'exercice du pouvoir.

Il est évident que la démocratie n'est pas une chose simple que l'on pourrait résumer par l'existence d'élections libres, c'est à dire d'élections auxquelles concourent de multiples partis. Condition nécessaire, le critère de l'élection libre n'est pas pour autant la condition suffisante.

La légitimité est au cœur du débat démocratique, il n'est pas rare que de nombreux acteurs politiques ou une partie importante de la population refuse de prendre part à une élection, lorsque les conditions de transparence ne sont pas réunies. Pourtant le pouvoir en place organise la tenue d'élections bien des exemples le montrent, à travers le monde. Dès lors, avons-nous réellement un Gouvernement démocratique, dans le sens profond de ce terme, lorsque seule une minorité de citoyens a pris part au vote ?

Lorsque la participation électorale est inférieure et quelques fois nettement inférieure à la moitié des inscrits, les institutions élues ne représentent, en réalité, que la majorité d'une minorité.

La démocratie est aujourd'hui une exigence. Le citoyen contemporain doit être l'acteur de sa propre histoire, et la nation un espace de solidarités, un cadre idéal où sont garantis les droits reconnus comme universels.

Cette exigence démocratique va conduire les organisations interparlementaires à devenir elles-mêmes des acteurs prenant part à la vie démocratique des membres qui les composent.

L'envoi de missions d'observation des élections va constituer pour les parlementaires une contribution au bon déroulement du processus électoral.

Ces missions vont intervenir, en deux phases.

La première phase est de s'assurer que toutes les conditions sont réunies pour un bon déroulement du scrutin, notamment les conditions matérielles.

Comme le disait le Président de la République Gabonaise, El Hadj Omar Bongo, la démocratie coûte cher. En effet, l'organisation des élections représente un coût financier important pour les pays en voie de développement. C'est la raison pour laquelle certaines organisations interparlementaires, comme l'Assemblée Parlementaire Paritaire, vont prévoir une aide matérielle et financière pour garantir le bon déroulement du scrutin, dans certains pays. C'est l'appui au processus démocratique.

Il sera fait don d'urnes transparentes, mais il sera organisé aussi des séminaires électoraux, afin de permettre à ceux qui ont la charge de veiller au bon déroulement du scrutin de remplir pleinement leur mission.

La seconde phase est celle de l'envoi des missions d'observation pendant le déroulement du scrutin. Ceci est désormais une exigence, car l'élection s'est imposée comme le procédé de droit commun en matière de désignation et de révocation des gouvernants dans tout régime démocratique.

Il faut souligner que ces missions ont un mandat limité, elles ne participent pas directement aux opérations électorales. C'est une espèce de caution morale en faveur du suffrage universel qui implique un choix réel et libre des électeurs.

Cette simple caution morale va même devenir une obligation, une exigence pour tout régime politique censé être démocratique.

La preuve de la bonne gouvernance, et celle de la transparence sont désormais des critères importants pour éviter le qualificatif de "déficit démocratique".

Le refus de recevoir une mission d'observation est la preuve du déficit démocratique d'un pays, qui naturellement, encourt la sanction d'être isolé de la communauté internationale.

Cependant, il est difficile de faire l'unanimité devant la nécessité d'adopter des sanctions contre un Etat. Cela a été le cas dernièrement, lors de la réunion des Chefs d'Etat du Commonwealth, à l'endroit du Zimbabwe. Les participants ont considéré qu'il revenait au Zimbabwe de choisir les observateurs au scrutin présidentiel qui devrait se dérouler sur son territoire.

En effet, il n'est pas toujours aisé de faire la part des choses entre démocratie, valeur universelle, et souveraineté des Etats.

L'APF a toujours eu pour objectif le développement de la démocratie parlementaire et de l'Etat de droit. Elle va donc orienter ses actions de façon à renforcer le processus démocratique dans les pays francophones par l'envoi de missions d'observation.

Ces missions d'observation, organisées en étroite collaboration avec l'Organisation internationale de la Francophonie, sont très importantes pour l'APF qui peut ainsi mesurer les progrès réalisés par ses membres dans le domaine de la démocratie.

Lorsqu'une mission d'observation est envoyée, l'APF désigne les parlementaires qui doivent y participer, par l'intermédiaire des chargés de missions régionaux, qui, à leur tour, désignent une section. Une fois, la section désignée, il lui revient de désigner un parlementaire.

La conséquence de cette procédure de désignation, est qu'il arrive que l'APF ne participe que partiellement aux missions d'observation, faute de trouver un ou plusieurs observateurs.

C'est le Secrétaire général parlementaire qui est saisi pour le déclenchement de ce type d'opération. Cependant, il demeure confronté à des problèmes de plusieurs ordres, notamment : les conditions politiques de la participation de l'APF sont-elles remplies ? A-t-on pourvu aux garanties de sécurité des observateurs, aux conditions d'exercice de leur mandat auprès du pays organisateur des élections, à leur liberté de mouvement, à la liberté de choix des interlocuteurs sur place, etc. ?

L'APF ne dispose pas de moyens financiers importants pour participer à des missions d'observation, ce qui réduit considérablement l'action qu'elle peut mener en ce domaine.

L'APF a néanmoins participé aux missions d'observation des dernières élections dans les pays suivants : Bénin, Sénégal, Tchad, Gabon.

C – La participation des parlements aux organisations internationales

Comme je le soulignais tantôt, la plupart des organisations internationales à caractère régional ou autre disposent, en leur sein, d'organisations interparlementaires composés des parlements issus de leurs Etats membres.

Ces parlements constitués en Assemblées jouent le plus souvent un rôle consultatif, ce qui n'est pas le cas du Parlement Européen qui, en raison de l'intégration européenne, a un rôle très important à jouer.

Le Parlement Européen représente les peuples des Etats réunis dans l'Union européenne.

Il possède des pouvoirs législatif, budgétaire et de contrôle de l'exécutif.

La tendance générale est que les organisations internationales se dotent d'un organe parlementaire.

Ainsi l'Union Interparlementaire, qui est la plus ancienne organisation interparlementaire, peut être considérée comme étroitement liée à l'Organisation des Nations Unies. De par sa composition, elle reflète le caractère mondial de l'Organisation des Nations Unies.

En effet, la toute première Conférence des Présidents des Parlements nationaux a eu lieu le 30 août 2000 dans la salle plénière de l'Assemblée générale des Nations Unies.

Ce n'est pas un hasard si la charte des Nations Unies commence par ces termes « nous, peuples des Nations Unies ». Les peuples du monde sont précisément représentés au sein des organisations interparlementaires. Dès lors, il ne peut avoir qu'une interaction entre l'ONU et l'Union Interparlementaire. Comme je l'ai dit, la paix, la sécurité internationale, sont autant de préoccupations partagées par les parlements et les organisations internationales.

Il me plaît de souligner qu'à l'issue du Sommet du Millénaire des Chefs d'Etat et de Gouvernement, tenu le 5 septembre 2000, ceux-ci ont adopté une déclaration solennelle par laquelle ils ont décidé de « renforcer davantage la coopération entre l'Organisation des Nations Unies et les parlements nationaux, représentés, par leur organisation mondiale, l'Union interparlementaire, dans divers domaines, notamment la paix et la sécurité, le développement économique et social, le droit international et les droits de l'Homme, la démocratie et la parité entre les sexes.

C'est dire le rôle important joué par les parlements au sein des organisations internationales. La coopération internationale exige des acteurs nouveaux, avec de nouvelles méthodes de travail, et surtout la participation des parlements.

La mondialisation, la globalisation nécessitent l'instauration d'un dialogue élargi aux représentants élus des peuples.

Afin de renforcer la dimension parlementaire, les parlements doivent prendre une part active dans les relations internationales.

L'Union Interparlementaire en tant qu'organisation mondiale de la coopération internationale va donc faire entendre la voix des parlements afin que les défis du troisième millénaire soient relevés dans le respect et la dignité de tous les peuples.

C'est ainsi qu'elle se propose de tenir des consultations et de mener un dialogue avec des institutions multilatérales, comme l'Organisation Mondiale du Commerce, la Conférence des Nations Unies pour le Développement, le FMI et la Banque Mondiale.

L'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF), créée en 1967 par des délégués de 23 sections, a été reconnue en 1997, comme l'Assemblée consultative de l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF).

L'APF participe à part entière à l'Organisation Internationale de la Francophonie (Conférence Ministérielle, Conseil Permanent, Sommet des Chefs d'Etat) et rend des avis sur les principaux dossiers dont les instances de l'OIF se saisissent.

Elle œuvre également au renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit par ses prises de position sur les événements qui surviennent dans l'espace francophone. Comme vous le savez, l'APF a récemment envoyé une mission à Madagascar. Elle a proposé ses bons offices pour le règlement du conflit politique qui oppose les deux candidats à l'élection présidentielle.

D – L'Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale

A la suite du Conseil européen de Nice en décembre 2000, l'Union européenne a été appelée à reprendre l'ensemble des activités de l'Union de l'Europe Occidentale qui disparaîtra en tant qu'organisation spécifique en matière de sécurité de défense. Toutefois son Assemblée Parlementaire va continuer à exister en tant que lieu de réflexion et forum de discussion sur l'avenir de la sécurité en Europe. Dans cette perspective l'Assemblée a été rebaptisée « Assemblée Européenne intérimaire de sécurité et de défense ». Elle exerce un contrôle sur le Conseil de l'Union de l'Europe Occidentale, qui est tenu de lui présenter un rapport annuel.

Au niveau du continent africain, il existe l'Union des Parlements Africains qui ne joue pas officiellement un rôle consultatif auprès de l'Union Africaine. Cependant, il est prévu la création d'un Parlement Panafricain qui sera mis en place après la ratification du traité par au moins 27 pays membres de l'OUA. Nous attendons donc la mise en place de ce Parlement qui aura un rôle consultatif.

Le Comité Interparlementaire de l'UEMOA en Afrique de l'Ouest (Union Economique Monétaire de l'Afrique de l'Ouest) a un rôle consultatif et d'animation des débats sur l'intégration. Il préfigure le Parlement de l'Union.

La Commission Interparlementaire de la CEMAC (Commission Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale) a pour rôle d'assurer le contrôle démocratique des institutions et Organes de la CEMAC.

Comme vous pouvez le constater, les parlementaires jouent un rôle important au sein des Organisations internationales à caractère régional.

Synthèse des travaux de l'atelier sur le thème n° 2
« La diplomatie parlementaire »

Rapporteur : M. Babacar MBAYE, Député (Sénégal)

– Mercredi 20 mars 2002 –

Sous la présidence du collègue Abdourahmane Sow, quatrième Vice-président de l'Assemblée nationale du Sénégal, les travaux en atelier ont été axés sur la discussion des exposés relatifs au thème de la diplomatie parlementaire avec, comme cadre d'intervention, les deux sous-thèmes présentés respectivement par le député québécois Roger Paquin et le député gabonais Marcel Eloï Rahandi-Chambrier sur :

- « Les relations interparlementaires et la politique étrangère »
- « Les parlementaires et les relations internationales »

Les membres de l'atelier ont défini, avec M. Roger Paquin, la diplomatie comme étant :

« Un ensemble d'interventions, d'attitudes ou d'activités, ad hoc ou organisées selon une stratégie déployée auprès d'instances étrangères pour interpeller, influencer voire infléchir, en fonction d'objectifs nationaux.

Exercée par des parlementaires ou au nom d'un parlement, elle constitue un des rôles internationaux propres aux assemblées élues et elle prend le nom de diplomatie parlementaire.

Effectuée auprès d'autres parlementaires ou d'autres parlements, on parle plutôt de relations interparlementaires. »

Considérant que l'environnement international influence et influencera de plus en plus la fonction législative des élus, Monsieur Paquin, souligne que si ce sont les gouvernements qui ont la responsabilité de représenter les Etats, ce sont les parlements qui agissent en tant que véritables représentants des peuples. Il fait remarquer à ce propos :

- L'importance à accorder à la ratification des conventions et des traités internationaux ;
- La nécessité pour les parlementaires de maîtriser le contexte et les grands enjeux internationaux ;
- L'intérêt à inscrire à l'ordre du jour parlementaire les problématiques à caractère international qui ont des répercussions à l'échelle nationale, régionale et même locale ;
- Le déploiement sur la scène internationale de la fonction représentative des élus.

M. Paquin a ensuite passé en revue les enjeux transfrontaliers liés à l'internationalisation croissante des affaires intérieures (enjeux commerciaux, environnementaux, sociaux, politiques, sécuritaires, scientifiques et de communication).

Ils se manifestent par :

- La mondialisation des marchés et la conclusion des grandes ententes commerciales internationales ;
- Le caractère universel des problèmes environnementaux ;
- L'impact des phénomènes de mondialisation sur la vie quotidienne des populations ;
- L'émergence de nouvelles démocraties ;
- L'existence d'un déficit démocratique entourant la mise en place des normes et des conventions relatives au fonctionnement d'un monde globalisé ;
- Les conséquences des événements tragiques du 11 septembre 2001 ;
- Les promesses et les périls que peuvent représenter les avancées scientifiques actuelles ;
- Les risques d'uniformisation des cultures par une concentration excessive des canaux de distribution et une monopolisation de la diffusion de l'information.

Face à ces différents enjeux, M. Paquin invite les parlementaires à :

- Agir comme contrepoids efficace à la diplomatie de l'élite économique ;
- Renforcer la participation des instances parlementaires à la recherche de solutions globales aux problèmes environnementaux ;
- Discuter davantage des problématiques sociales dans les forums interparlementaires et les rencontres bilatérales ;
- Exiger le respect des principes démocratiques et faire valoir la pertinence de la fonction parlementaire dans le développement des mouvements de réformes politiques ;
- Elaborer des mesures aptes à assumer la sécurité dans le respect des libertés individuelles et de l'ouverture des frontières ;
- Proposer des réglementations aptes à tirer le meilleur profit des innovations scientifiques ;
- Préserver la diversité et la qualité des services à l'information et des produits culturels.

Mais présenter les parlementaires comme d'indispensables interlocuteurs dans l'élaboration des conventions internationales chargées d'encadrer ces divers enjeux transfrontaliers suppose la consolidation des instruments de diplomatie parlementaires qui sont, selon M. Paquin :

- Les relations multilatérales ;
- Les relations bilatérales ;
- La coopération interparlementaire ;
- Les partenariats.

S'inspirant du « modèle diplomatique » québécois qui a commencé dès 1792 à s'ouvrir sur l'étranger et, en particulier les Etats-Unis, Monsieur Paquin indique que cette diplomatie parlementaire s'arrime avant tout aux préoccupations des populations et se manifeste à travers les actions suivantes :

- La création en 1997 de la Conférence Parlementaire des Amériques (COPA) ;
- Le développement de relations particulières avec certaines assemblées ;
- La contribution au renforcement des institutions parlementaires ;
- La participation à des activités de coopération parlementaire ;
- La tenue de séminaires parlementaires ;
- La participation à des missions d'observation électorale.

Mais, à en croire M. Paquin, la diplomatie parlementaire doit s'adapter aux nouvelles réalités de la mondialisation par la consolidation des réseaux interparlementaires et l'affirmation de sa pertinence par rapport aux diplomaties dites traditionnelles ou celles en émergence. Ainsi, ces actions combinées devraient permettre d'associer les parlements des Etats fédérés aux travaux de l'ensemble des associations interparlementaires telles que l'UIP.

La méthode québécoise passe par l'échange international d'informations et d'idées, le développement des relations interparlementaires, les contacts avec les représentants d'institutions publiques, d'ONG ou d'entreprises étrangères ou transnationales, le renforcement institutionnel des parlements, ainsi que l'accompagnement dans les stratégies d'assainissement des moeurs politiques et électorales.

La finalité de la diplomatie parlementaire, dans un contexte de déclin de l'Etat souverain, est de permettre aux parlementaires légitimés par leur mandat de représentation, d'obtenir un véritable droit de regard sur la définition et le contrôle des normes internationales qui occupent un espace de plus en plus important au sein de nos sociétés.

Le Président Chambrier articule son propos autour de trois parties destinées à :

- Déterminer la place du parlement sur la scène internationale ;
- Cerner le rôle des missions d'observations des élections dans la promotion de la démocratie,
- Illustrer la participation des parlements aux activités des organisations internationales.

Définissant le concept nouveau de *parlement-tribune internationale* comme une volonté commune d'établir des relations entre élus nationaux issus d'États différents aux fins de promouvoir la démocratie parlementaire, M. Chambrier a indiqué que l'évolution des relations internationales commande la nécessité de l'ouverture d'un dialogue entre les nations du monde.

Avec cette prise de conscience qui s'est traduite par la création en 1889 de l'Union Interparlementaire comme première organisation interparlementaire, la tendance au regroupement des parlementaires au sein d'associations va s'exprimer comme une volonté d'affirmation sur l'échiquier international.

Le débat international par la voie des représentants légitimes des peuples que sont les parlementaires prendra ainsi forme dans les organisations telles que :

- L'Association des Parlementaires Européens pour l'Afrique Australe ;
- L'Association des Parlements d'Asie pour la Paix ;
- L'Association des Sénats d'Europe ;
- L'Association Parlementaire du Commonwealth ;
- L'Association Parlementaire pour la Coopération Euro-arabe ;
- La Conférence Parlementaire des Amériques ;
- L'Union des Parlements Africains ;
- Le Parlement Européen ;
- Le Parlement Latino-américain ;
- L'Assemblée parlementaire de la Francophonie.

En portant ainsi le débat universel sur tous les défis communs à l'humanité et qui relevaient auparavant de la compétence exclusive des gouvernements, les parlementaires posent en même temps les fondements de la diplomatie parlementaire pour négocier un nouvel ordre international à travers notamment l'adoption de résolutions et de recommandations opposables aux décideurs politiques.

Mais considérant l'impossibilité de concevoir une véritable démocratie sans l'organisation d'élections libres et transparentes, et considérant aussi la volonté des organisations interparlementaires d'oeuvrer en tous lieux pour la promotion de la démocratie, M. Chambrier s'est ensuite appesanti sur les missions d'observation des élections.

Avec une évolution qui amène le principe du droit d'ingérence démocratique à supplanter le principe de souveraineté de l'Etat, les missions d'observation des élections constituent une forme inédite de contribution des parlementaires au bon déroulement des processus électoraux.

Cet appui au processus démocratique, au-delà de l'appui matériel, se manifeste aussi par des activités de formation et de surveillance du déroulement des scrutins.

Dans la même veine, M. Chambrier souligne que la plupart des organisations internationales disposent en leur sein d'organisations interparlementaires issues de leurs Etats membres avec, le plus souvent, un rôle consultatif.

Au titre des exemples cités, l'UIP qui a organisé le 30 août 2000 au siège des Nations-Unies, la toute première conférence des présidents des parlements nationaux est la plus ancienne organisation de ce genre.

Etroitement associée à l'ONU, elle se propose de tenir des consultations et de mener un dialogue avec les institutions multilatérales telles que l'Organisation Mondiale du Commerce, la Conférence des Nations-Unies pour le Commerce et le Développement, le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale.

Liée à l'Organisation Internationale de la Francophonie qui lui a conféré en 1997 le statut d'Assemblée Consultative, l'Association Internationale des Parlementaires de Langue Française, née au Luxembourg en mai 1967, se transforma en Assemblée parlementaire de la Francophonie en 1998 et rend des avis sur les principaux dossiers dont se saisissent des instances de l'OIF.

Ainsi, conclura Monsieur Chambrier, les parlementaires jouent un rôle important au sein des organisations à caractère international.

Les débats en atelier, auxquels ont participé les députés sénégalais : Madior Diouf, Amath Dansokho, Famara Sarr, Pape Babacar Mbaye, Moussa Tine, El Hadji Daouda Faye, Oumar Sarr, Moussa Sy et Abdourahmane Sow, ont montré une convergence des préoccupations exprimées.

Ainsi pour notre collègue Madior Diouf, la distinction entre mondialisation et globalisation oppose la tentative d'uniformisation vers un modèle unique de penser et d'agir à l'effort de combattre l'uniformisation culturelle par une ouverture de marchés profitables à tous.

Il estime que les parlementaires doivent se saisir de ce sujet de réflexion, pour rendre les faibles moins vulnérables face aux plus puissants, et pour faire de la mondialisation un prolongement de l'exception culturelle par un renforcement des identités culturelles.

Cette forme de mondialisation positive qu'il faut saluer pourrait ainsi permettre de lutter contre les déficits démocratiques.

A ce propos, il déplore l'insuffisance des moyens alloués aux missions d'observation électorale qui constituent une bonne forme de pression là où c'est nécessaire.

Notre collègue Amath Dansokho soutient avec force que les parlements doivent exercer leur fonction de législateur et de contrôle avec beaucoup de compétence et de rigueur, ce qui suppose au préalable une politique systématique de renforcement des capacités des parlements.

Dans le domaine de la mondialisation, il s'accorde sur la nécessité d'avoir une vision internationale des problèmes et d'organiser l'intervention des peuples et des représentants car, dit-il, c'est à l'échelle internationale que se règlent maintenant les problèmes.

S'intéressant au NEPAD à travers le projet de règlement des grandes questions d'infrastructures, il souligne que seules les puissances publiques réunies pourront prendre en charge ce projet et non le secteur privé.

Dans un environnement mondial marqué depuis la chute du mur de Berlin par l'affirmation de l'hégémonie américaine sur tous les plans, il conclut par un appel lancé aux parlements du Nord pour la mise en place de nouveaux mécanismes de solidarité entre les peuples et les nations.

Notre collègue Famara Sarr souligne que la diplomatie parlementaire doit se déployer dans les secteurs de la prévention et de la gestion des conflits ainsi que dans celui de la consolidation de l'Etat de droit et de la promotion du développement durable.

Regrettant l'absence de visibilité de l'action internationale des parlements malgré la floraison de divers types de réseaux, il invite à l'invention de nouvelles formes d'organisations et d'interventions aptes à prendre en charge toutes les questions qui transcendent les frontières nationales.

Notre collègue Papa Babacar Mbaye revient sur l'approche conceptuelle de la diplomatie parlementaire pour soutenir que cette forme d'intervention est consubstantielle à la naissance de l'institution parlementaire et qu'elle intègre ou s'intègre, aux fins de complémentarité, dans la diplomatie menée par les gouvernements.

Notre Collègue Moussa Tine s'interroge sur la spécificité de la diplomatie parlementaire qui serait plus théorique que réelle, en raison du fonctionnement sur le mode majoritaire de nos Etats et, en raison de l'accentuation de la vocation législative des parlements.

Avec l'émergence des questions transfrontalières, il invite à une réflexion sur les capacités d'adaptation des parlementaires aux nouveaux défis qui les interpellent.

Notre collègue El Hadj Daouda Faye, dans une perspective tout à fait pragmatique, s'interroge sur l'apport réel de la Francophonie par rapport aux préoccupations quotidiennes des populations évoluant dans cet ensemble et qui tournent autour des contraintes de circulations des personnes et des biens, des problèmes de transferts sanitaires, des difficultés de régularisation de la situation des anciens combattants

africains, des entraves à l'accès aux visas et aux bourses pour les étudiants africains, de la désaffectation des universités françaises au bénéfice des universités anglo-saxonnes.

Notre collègue Oumar Sarr souligne que les parlements ont le devoir de se former, de s'informer et d'intercéder pour le mieux être des populations.

Plaidant pour le renforcement des capacités des parlements, pour la prévoyance et la gestion des conflits, ainsi que pour le renforcement de l'observation des élections au nom du droit à l'ingérence démocratique, il soulignera qu'il n'y a rien de plus pertinent que la volonté de la majorité.

Notre collègue Moussa Sy déplore l'absence de l'APF sur le dossier du conflit au Proche-Orient.

Notre collègue Abdourahmane Sow souligne la nécessité d'accentuer le rôle des parlements dans le cadre de la lutte contre la pauvreté.

Invitant les parlementaires à réfléchir à la promotion d'une nouvelle approche de l'aide au développement, il souligne aussi l'acuité des problèmes relatifs aux problèmes de migrations transfrontalières.

S'agissant de la distinction entre globalisation et mondialisation, Monsieur Paquin souligne l'intérêt des nations, grandes ou petites, à oeuvrer dans un esprit de partenariat mutuellement fécond pour combler le déficit démocratique. Dans un monde où l'information a pris le pouvoir, il réaffirme la nécessité de bâtir une vision internationale quel que soit le modèle associatif ou coopératif à mettre en vigueur.

Avec le développement des réseaux, la diplomatie parlementaire participe du rôle international des parlements, étant entendu que l'action diplomatique a cessé d'être du ressort exclusif des gouvernements.

Concernant l'apport de la Francophonie aux populations, il s'interroge plutôt sur l'apport des populations à la Francophonie qui a déjà le mérite de constituer un contre-poids linguistique de premier choix.

A propos des missions d'observation électorale, il souligne que l'économie des moyens amène à faire des choix avant de s'accorder sur l'importance de la contribution des parlementaires dans la lutte contre la pauvreté.

M. Chambrier souligne que la responsabilité des parlements ayant en commun l'usage du français est plus que nécessaire. L'Assemblée parlementaire de la Francophonie gagnerait ainsi à se rajeunir, à se doter d'un siège et à se muer en un véritable parlement.

Illustrant son propos par des exemples vécus dans son propre pays ou tirés de l'expérience du Comité Interparlementaire de l'UEMOA, il souligne l'importance de la diplomatie parlementaire et la nécessité de renforcer le statut des parlements. Il ajoute que la diplomatie parlementaire ne doit pas se contenter de pallier aux insuffisances de la diplomatie gouvernementale, mais qu'elle doit prendre des initiatives.

Selon M. Del Picchia, la diplomatie parlementaire n'engage ni n'implique la politique extérieure des gouvernements et intervient lorsque la diplomatie traditionnelle n'a plus de possibilité d'intervention. Elle est complémentaire de la diplomatie traditionnelle.

Invitant à la prudence sur la question du droit d'ingérence démocratique, il souligne à propos de la question de la circulation des personnes et des biens, que c'est plutôt le droit d'établissement qui pose problème suite à la mise en œuvre des accords de Schengen, et de l'absence d'une politique d'immigration commune à l'espace européen.

Par rapport aux questions d'éducation, il indique les mesures qui ont été prises par la France pour faciliter l'accès aux études aux jeunes étrangers.

Sur la question du Proche-Orient, et prenant appui sur une résolution du Bureau de l'APF datée du 29 janvier 2002, il répond que le reproche fait à l'APF est non fondé.

Le député Claude Wiseler souligne que si classiquement la diplomatie est l'apanage des gouvernements, la diplomatie parlementaire participe de l'exercice des missions de contrôle du parlement avec le bénéfice de la légitimité conférée par le suffrage universel. Majorité et opposition jouent dans cette perspective un rôle important par l'intervention des partis politiques.

M. Idy Hamadoun Bore, après indication des procédures parlementaires du CIP et de l'UEMOA, plaide pour un renforcement de l'aide publique au développement.

*

* *



ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DE LA FRANCOPHONIE

PARLEMENTS NATIONAUX ET SUPRA-NATIONAUX

- ◆ Intervention de M. Claude Wiseler, député (Luxembourg),
- ◆ Intervention de M. Idy Hamadou Bore, député (Mali)
- ◆ Synthèse des travaux en atelier

**Intervention de M. Claude WISELER,
Député (Luxembourg)**

Le rôle du Parlement national dans l'Union européenne

Mesdames,
Messieurs,

C'est un choix judicieux d'avoir inclus le sujet du rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne parmi les thèmes du séminaire de Dakar sur la diplomatie parlementaire.

En effet, la politique européenne fait bel et bien partie des relations internationales, même si d'aucuns prétendent qu'elle relève plutôt de la politique intérieure puisqu'interne à ses membres et ayant des implications sur des domaines ne tombant la plupart pas directement sous le domaine de la politique étrangère.

Or, la construction européenne, la vision du développement futur de l'Union européenne dans son ensemble et les négociations pour y aboutir restent bel et bien du domaine de la politique étrangère. Et aussi longtemps que l'Union européenne se compose d'Etats souverains, les Parlements nationaux sont appelés à participer de façon active au processus d'intégration.

Toutefois, contrairement à ce qui se passe sur le plan national, les Parlements des Etats membres ont du mal à trouver leur place dans l'architecture institutionnelle de l'Union européenne, notamment par rapport au rôle que jouent deux autres acteurs, à savoir le Parlement Européen, d'une part, et les Gouvernements des Etats membres, d'autre part.

En fait, le rôle du Parlement national dans l'Union européenne est une question qui se pose depuis la création des Communautés européennes en 1952. Ce sujet est d'ailleurs d'une actualité brûlante : en effet, la Convention européenne, décidée lors du Sommet de Laeken en décembre de l'année passée, vient d'entamer ses travaux à la fin du mois dernier. Cette Convention est chargée d'élaborer des propositions en vue de l'aménagement du paysage institutionnel européen pour la période postérieure à l'adhésion des futurs nouveaux membres de l'Union européenne. Un des points les plus importants y sera le rôle des Parlements nationaux à l'avenir dans cette architecture institutionnelle européenne.

Le rôle du Parlement national dans l'Union européenne est d'une importance capitale puisqu'elle est intimement liée à une autre problématique : la question du degré de démocratie dans le processus d'intégration. C'est le problème du « déficit démocratique » auquel l'Union européenne se trouve confrontée.

Voyons d'abord le paysage institutionnel européen qui constitue le cadre d'action des Parlements nationaux, ensuite l'évolution du rôle des Parlements nationaux dans les structures européennes avant d'aborder ensuite les moyens et limites de l'action des Parlements nationaux pour examiner à la fin la question des perspectives d'avenir du rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne.

I. Le cadre d'action des Parlements nationaux : le paysage institutionnel de l'Union européenne

Permettez-moi de retracer brièvement les étapes les plus importantes de l'évolution de l'Union européenne afin de mieux pouvoir situer la dimension du rôle joué et à jouer par les Parlements nationaux.

Fondée en 1952 par six Etats - l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas - la Communauté Européenne s'est élargie au cours du temps pour devenir en 1992 l'Union européenne et compter aujourd'hui 15 Etats membres avec une population supérieure à 370 millions de citoyens. Par ailleurs l'Union européenne négocie actuellement l'adhésion de 12 pays candidats et prépare les négociations avec un 13^e Etat.

Parallèlement à son extension territoriale, l'Union européenne a entamé dès ses origines un processus d'intégration sur le plan interne. La plus récente étape à cet égard a été le passage à l'euro quand, le 1^{er} janvier de cette année, 12 de ses Etats membres ont abandonné leur monnaie nationale pour une monnaie unique.

L'Union européenne - issue du Traité de Maastricht de 1992 - repose elle-même sur la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), la Communauté européenne de l'énergie atomique (EURATOM) et la Communauté Economique Européenne (CEE), auxquelles elle se superpose et qui ont été créées après la II^e guerre mondiale dans un souci d'éviter à l'avenir des conflits militaires entre des adversaires historiques, ceci par leur intégration dans une structure de coopération économique d'abord, politique ensuite.

L'Union européenne se distingue des associations classiques d'Etats par une nouveauté fondamentale : elle réunit en son sein des Etats membres qui ont renoncé à une partie de leur souveraineté et de leurs pouvoirs législatifs au profit de l'Union européenne et ont doté cette dernière de pouvoirs propres et indépendants des Etats membres. Ce fait a évidemment eu une incidence capitale sur le rôle des Parlements nationaux qui eux aussi ont abandonné une partie de leurs pouvoirs.

Les traités européens n'ont pas attribué aux organes communautaires une compétence générale pour atteindre les objectifs qui leur ont été assignés. Ils ne déterminent que l'étendue des pouvoirs d'action conférés - c'est le principe des pouvoirs limités. Les Etats membres ont choisi cette solution pour pouvoir garder une vue d'ensemble et exercer un contrôle sur le transfert de leurs propres pouvoirs. Par ailleurs il y a lieu de mentionner le principe de subsidiarité qui a été inscrit dans le traité CE et qui fait que la Communauté Européenne ne doit pas agir lorsque l'action des Etats membres suffit à réaliser les objectifs fixés. Il s'agit en l'espèce d'une protection du champ d'action des Etats membres, et dès lors aussi des Parlements nationaux.

Du point de vue institutionnel, l'Union européenne comporte divers organes, dont je ne vais qu'énumérer les principaux :

- le Conseil Européen réunit, au moins deux fois par an, les chefs d'Etat ou de Gouvernement des Etats membres ainsi que le Président de la Commission Européenne. Il détermine les grandes lignes politiques de l'intégration européenne.

- le Parlement Européen représente les peuples des Etats réunis dans la Communauté. Il a des compétences de trois natures, à savoir une fonction décisionnelle, une fonction consultative et une fonction de contrôle. Il n'a toutefois pas encore à l'heure actuelle la nature d'un Parlement à part entière puisque certains pouvoirs législatifs lui font défaut.
- le Conseil de l'Union européenne rassemble les représentants des Etats membres, en général les ministres spécialisés. Pour les affaires relevant de la CE et d'EURATOM, le Conseil est avant tout un organe législatif - j'ai bien dit législatif - alors que pour la CECA il joue le rôle d'un organe d'approbation. En outre, le Conseil doit assurer la coordination des politiques économiques des Etats membres.
- la Commission Européenne est le « moteur de la politique communautaire » dans la mesure où elle présente au Conseil des propositions et projets de réglementation communautaire, veille au respect et à l'application des traités et de la législation communautaire par les Etats membres, et représente de façon générale les intérêts de la Communauté.
- la Cour de Justice et le Tribunal de première instance assurent une interprétation et application uniforme des règles communautaires.
- la Cour des Comptes Européenne examine la légalité et la régularité des recettes et des dépenses de la CE et s'assure de la bonne gestion financière.

II. L'évolution du rôle des Parlements nationaux dans les structures européennes

Le statut des Parlements nationaux dans la construction européenne a varié au cours du temps avec le développement de l'Union européenne et de ses diverses institutions.

Au début c'étaient des membres des Parlements nationaux, délégués par ces derniers, qui siégeaient à l'Assemblée parlementaire des Communautés Européennes. Les Parlements nationaux, par le biais de leurs membres élus au niveau national qu'ils y déléguaient, avaient ainsi l'exclusivité de la représentation parlementaire au niveau européen. Cette situation - forte du point de vue de l'implication directe des Parlements nationaux dans les structures européennes, mais plus modeste si on considère les pouvoirs seulement consultatifs de l'Assemblée parlementaire des Communautés Européennes de l'époque - a duré jusqu'en 1979.

A cette date ont eu lieu les premières élections directes au Parlement Européen. Certes, en raison de la compatibilité continue du cumul d'un mandat parlementaire national avec celui du Parlement Européen, des imbrications institutionnelles subsistaient entre les Parlements nationaux et le Parlement Européen. Une brèche avait cependant été ouverte - le cordon ombilical entre ces institutions n'était plus un lien légal cimenté par le droit communautaire, mais simplement un lien personnel fortuit.

La légitimation conférée par l'élection directe des membres du Parlement Européen dans les divers Etats membres allait d'ailleurs renforcer considérablement la position du Parlement

Européen parmi les structures institutionnelles de la Communauté - mais aussi vis-à-vis des Parlements nationaux.

En effet, les textes européens mentionnaient désormais les Parlements nationaux seulement de manière implicite. Ainsi ils prévoyaient que les Etats membres devaient ratifier les traités européens ainsi que les traités internationaux conclus par l'Union européenne et ses Etats membres d'après « leurs règles constitutionnelles respectives », processus dans lequel interviennent évidemment les Parlements nationaux. Il en est de même de la transposition des directives européennes dans la législation nationale, qui implique également les Parlements nationaux, même si ceux-ci n'ont pas le pouvoir d'amender le contenu de ces directives.

En 1989 a été créée la « Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires », plus connue sous son abréviation « COSAC ». Il s'agit d'une assemblée où se rencontrent deux fois par an des délégations des commissions des Parlements nationaux des Etats membres et des pays candidats à l'adhésion qui ont les affaires européennes dans leurs attributions, ainsi qu'une délégation du Parlement Européen.

Le Traité de Maastricht de 1993 a apporté une modification significative avec sa Déclaration 13 sur le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne. A la suite de l'entrée en vigueur de ce Traité, les compétences de l'Union européenne ont été étendues à des domaines traditionnellement du ressort national, tels la justice et les affaires intérieures. Pour cette raison, l'importance des échanges entre les Parlements nationaux et le Parlement Européen a été soulignée dans la Déclaration 13 du Traité de Maastricht. Par ailleurs les Gouvernements nationaux ont été invités à fournir à leur Parlement les propositions législatives de la Commission en temps utile pour un éventuel examen.

Si le Traité de Maastricht reconnaissait l'importance d'impliquer davantage les Parlements nationaux dans les activités de l'Union européenne, la Déclaration 13 constituait toutefois plutôt une simple déclaration d'intention des Gouvernements.

C'est en 1997 qu'un Protocole annexé au Traité sur l'Union européenne par le Traité d'Amsterdam accorde un rôle nouveau et juridiquement contraignant aux Parlements nationaux. Il précise quelles informations doivent obligatoirement être transmises aux Parlements nationaux (livres blancs, livres verts, communications et propositions législatives). Un délai de 6 semaines doit être respecté entre le moment où une proposition d'acte est mise à la disposition du Parlement Européen et du Conseil et la date à laquelle elle est inscrite à l'ordre du jour du Conseil afin que les Parlements nationaux puissent éventuellement en discuter.

Enfin, après déjà avoir été associés aux travaux de la Convention pour l'élaboration de la Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne, les Parlements nationaux ont été intégrés dans la Convention sur l'avenir de l'Europe, instituée lors du Sommet de Laeken en décembre 2001, où - à part la Commission Européenne et le Parlement Européen - chaque Etat membre est représenté par un délégué du Gouvernement et deux délégués du ou des Parlements nationaux.

III. Moyens et limites des Parlements nationaux

A l'heure actuelle les moyens d'action des Parlements nationaux sur le plan des affaires européennes s'articulent essentiellement en quatre catégories si je prends l'exemple de mon pays, le Luxembourg : le contrôle des actes normatifs, les débats publics, l'information et la participation à la COSAC. Par ailleurs je traiterai ici le problème du « déficit démocratique » du processus d'intégration.

A. Le contrôle des actes normatifs de l'Union européenne

1. Pour ce qui est des conventions, traités et directives, ils sont soumis à la procédure législative prévue par la Constitution.
2. En ce qui concerne les propositions d'actes normatifs comportant des dispositions de nature législative, le Gouvernement consulte le Parlement au préalable avant les discussions au Conseil Européen. Le Parlement en saisit les commissions spécialisées compétentes qui peut donner un avis, voire demander un débat en séance publique. La position du Parlement est communiquée au Gouvernement qui tient le Parlement au courant du suivi de la procédure de négociation sur le plan européen.

Il est vrai qu'en pratique au Luxembourg le Parlement n'utilise pas pleinement cette phase de consultation et n'émet que rarement un avis au sujet d'un projet de directive européenne. En général les parlementaires nationaux regrettent la marge de manoeuvre limitée des Parlements en matière de contenu des directives. Par ailleurs, la technicité de nombreuses directives est telle qu'elles échappent très largement à la compréhension du citoyen et des parlementaires non spécialisés dans les matières traitées.

Pour éviter que les Parlements nationaux fassent purement figure de caisses enregistreuses, bien des députés luxembourgeois se prononcent pour un retour à la technique des directives-cadres, ce qui permettrait aux Parlements nationaux de retrouver une certaine marge de manoeuvre dans la transposition des directives.

Un des aspects les plus importants est celui du contrôle. Sur le plan de la politique européenne, le contrôle du Gouvernement par le Parlement assume une importance particulière parce que le Conseil est co-législateur. Or le contrôle *ex post* de la mise en œuvre des actes normatifs fait totalement défaut.

B. Les débats publics

Des débats sur la politique étrangère et européenne en séance publique constituent un moyen pour le Parlement d'obtenir des renseignements du Gouvernement et de transmettre à celui-ci les orientations politiques souhaitées par le Parlement.

C. L'information

L'information et la consultation du Parlement par le Gouvernement et les experts de l'Administration se font d'habitude soit dans les commissions spécialement concernées, soit dans la commission ayant dans sa compétence les affaires européennes. Au Luxembourg par exemple cette dernière est régulièrement consultée avant les réunions du Conseil Européen

et informée des résultats des négociations à leur issue, et de façon sporadique quand des problèmes politiques importants sont pendants. De même, les membres luxembourgeois du Parlement Européen sont invités d'office à participer à toutes les réunions comportant à l'ordre du jour des points ayant trait à l'Union européenne - il est vrai que l'association des parlementaires européens au Luxembourg est facilitée par le fait qu'ils ne sont que 6 en tout !

Cette information de base peut être complétée par des échanges de vues avec les commissaires européens en visite à Luxembourg, des visites rendues à la Commission Européenne à Bruxelles, l'accueil de délégations étrangères et la participation des membres des commissions du Parlement national aux réunions des commissions du Parlement Européen.

D. La participation à la COSAC

Bien qu'elle n'ait aucune compétence formelle, la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires constitue pour les Parlements nationaux un instrument privilégié pour se consulter entre eux et avec le Parlement Européen sur les questions européennes.

D'ailleurs, la COSAC peut désormais soumettre toute contribution qu'elle juge appropriée aux institutions de l'Union et examiner toute proposition d'acte législatif en relation avec la mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de justice (en liaison avec les droits et les libertés des individus).

Il est vrai que les points de vue de la COSAC - qui sont toujours adoptés à l'unanimité - ne sont pas contraignants pour les Parlements nationaux, ni a fortiori pour les Gouvernements.

E. Le « déficit démocratique » du processus d'intégration

Une des critiques souvent apportées au processus d'intégration européen est l'insuffisance de sa légitimation démocratique. Comme il est écrit dans un rapport de la Commission des Affaires constitutionnelles du Parlement Européen de janvier 2002, « l'Union européenne se fonde sur une double légitimité : elle est à la fois une Union d'Etats et de peuples. En tant qu'ils sont directement élus par les citoyens, le Parlement Européen et les Parlements nationaux représentent sur un pied d'égalité les peuples de l'Union européenne. » Or, tant le Parlement Européen et les Parlements nationaux « souffrent toujours aujourd'hui d'un déséquilibre grave entre les pouvoirs attribués au Conseil et à la Commission et leurs propres possibilités de participation et de contrôle à l'égard du processus de formation des décisions législatives et des orientations politiques de l'Union. »

Le Traité de Maastricht a produit un changement marqué dans les perceptions du rôle des Parlements nationaux dans le cadre des structures européennes. Le principe démocratique inscrit au Préambule du Traité a en effet par la suite eu comme conséquence de créer une jurisprudence européenne, suivie sur le plan national, qui assigne aux Parlements nationaux le rôle principal pour conférer une légitimité démocratique à l'Union européenne, ceci aussi longtemps que l'Union européenne reste une union d'Etats souverains. Cette légitimation démocratique peut par exemple se faire par la soumission aux Parlements nationaux des activités des organes européens par l'intermédiaire des Gouvernements des Etats membres. Il est évident que si l'Union européenne se transformait un jour en un Etat Européen, les

Parlements nationaux perdraient cette mission de légitimation au profit du Parlement Européen.

J'aimerais ici citer le Président du Bundestag allemand qui, dans une contribution pour la Conférence des Présidents des Parlements de l'Union européenne en septembre 2001 à Stockholm, écrit :

« Il importe ... de se rappeler que les Parlements nationaux en particulier ont contribué aux assises démocratiques du processus d'intégration européen et qu'ils devront continuer à agir ainsi. Outre leur rôle d'institutions nationales, ils peuvent être décrits comme des institutions indirectes de l'Union européenne.

La réciprocité fonctionnelle entre les Parlements nationaux et le Parlement Européen pour conférer une légitimité démocratique, basée sur la notion d'un partenariat de Parlements est devenue dans l'Union européenne un impératif démocratique universellement accepté. Les études argumentent que ceci n'est pas affaire de renationalisation mais vise seulement à renforcer la démocratie par la participation des Etats membres au processus décisionnel de l'UE. »

IV. Perspectives d'avenir du rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne

Il résulte d'un rapport belge établi pour la Présidence du Conseil Européen en décembre 2001 par le député Pierre Chevalier et le Sénateur Philippe Mahoux que les Parlements nationaux estiment que :

- l'élargissement de l'Union européenne n'est pas un facteur qui modifiera automatiquement leur rôle ;
- la légitimité démocratique de la construction européenne est avant tout garantie par les Parlements nationaux alors que les parlementaires nationaux sont souvent pour le citoyen les premiers interlocuteurs politiques, même pour les affaires européennes ;
- l'action des Parlements nationaux dans les dossiers européens est perfectible et que cela doit déboucher sur une « parlementarisation » de la construction européenne, sans toutefois affaiblir la position du Parlement Européen ;
- la question de la légitimité démocratique du processus décisionnel européen est posée non seulement sur le plan juridique, mais aussi sur le plan psychologique, tant pour ce qui est des contacts - jugés insuffisants - avec les procédures de décision de l'Union que pour ce qui est de la connaissance de celle-ci, ce qui fait dire aux auteurs du rapport que « la mauvaise connaissance de l'Europe, que l'on observe auprès d'une grande partie de la population, est aussi une réalité dans les Parlements nationaux ».

Si le désarroi des Parlements nationaux devant un processus politique auquel ils sont associés sans y être un membre à part entière est bien visible, ils sont toutefois déterminés à être impliqués davantage à l'avenir.

Comment dès lors s'y prendre pour exercer davantage d'influence sur la politique européenne ? Deux voies sont ouvertes à cet égard aux Parlements nationaux.

Une minorité de Parlements des Etats membres souhaite être associée directement au processus décisionnel européen par l'intermédiaire d'une représentation des Parlements nationaux au sein d'une deuxième ou troisième chambre européenne, avec application ou non d'un système de doubles mandats et en dotant cette chambre d'une compétence réelle au niveau européen.

Une grande majorité de Parlements nationaux estime cependant qu'une institution européenne supplémentaire alourdirait encore davantage le processus de décision actuel. A cela s'ajoute la question de la représentativité des parlementaires délégués alors que la tâche primaire d'un Parlement national est de contrôler son Gouvernement et qu'une compétence collective partagée au niveau européen par les différents Parlements nationaux est difficilement conciliable avec le rôle des Parlements nationaux vis-à-vis de leurs propres Gouvernements. Enfin, cette proposition ne tient pas compte du fait que le Conseil est déjà co-législateur au niveau européen et constitue donc paradoxalement en tant que tel déjà une deuxième assemblée législative.

Voilà pourquoi la plupart des Parlements nationaux préfèrent, selon le rapport belge, influencer la politique européenne en agissant au niveau national sur leur Gouvernement, solution qui correspond à la situation institutionnelle actuelle.

Parmi les moyens de renforcer les actions des Parlements nationaux, les solutions suivantes ont été proposées par divers Parlements, et je me réfère toujours au rapport belge cité ci-avant :

- une meilleure mise en valeur de la COSAC en dotant cet organe d'un secrétariat permanent pour garantir la continuité des travaux. Elle pourrait notamment jouer un rôle informatif important pour les Parlements nationaux et renforcer l'importance de ces derniers dans la politique européenne des Gouvernements.
- le renforcement de la COSAC pourrait aller de pair avec le développement et la systématisation de contacts réguliers entre les représentants des commissions parlementaires spécialisées quand une problématique européenne est en discussion.
- l'institution d'échanges réguliers d'idées et d'expériences, d'une part entre les parlementaires nationaux des divers Etats membres, d'autre part entre les parlementaires nationaux et les parlementaires européens.
- l'inclusion d'observateurs parlementaires dans les délégations gouvernementales nationales qui participent aux réunions du Conseil.
- un contrôle du respect du principe de subsidiarité dans les initiatives législatives de la Commission Européenne par les Parlements nationaux, éventuellement par le biais de la COSAC.
- l'organisation de réunions informelles régulières des représentants des commissions des affaires étrangères et de la défense pour examiner la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne.
- l'institution d'une « Conférence des Parlements » à caractère permanent.

D'autres solutions envisageables sont :

- la proposition présentée par le Président du Gouvernement espagnol en octobre dernier et visant à renforcer la légitimation démocratique du processus de construction européenne par la rédaction d'une Charte obligatoire, que l'on pourrait appeler Charte des Parlements nationaux et qui déterminerait les modalités d'intervention des Parlements nationaux dans les affaires européennes.
- l'institutionnalisation de la Convention - composée de représentants des Gouvernements, des Parlements nationaux, de la Commission Européenne et du Parlement Européen - comme une formule permettant aux Parlements nationaux de contribuer directement à la préparation des révisions des Traités européens.
- l'attribution, dans le contexte de la nouvelle Convention, aux Parlements nationaux - qui jusqu'ici n'étaient appelés qu'à se prononcer par oui ou par non sur la ratification - et au Parlement Européen d'un co-pouvoir constituant, c'est-à-dire d'un pouvoir constituant partagé avec les Gouvernements.

Quelle solution sera retenue ? Quels seront dans quelques années le rôle et l'influence des Parlements nationaux dans les affaires européennes ?

Il est impossible de donner à l'heure actuelle une réponse précise à ces questions. Cela dépendra pour beaucoup dans quelle mesure l'Union européenne développera son statut présent d'Union d'Etats en une forme différente. Ainsi une fédération d'Etats-nations telle que préconisée par le Premier Ministre de la France, constituerait un moyen terme entre la présente Union et un Etat fédéral tel que proposé par le Ministre des Affaires étrangères allemand. Les Parlements nationaux y auraient certainement un rôle fort à jouer.

Je partage toutefois entièrement les conclusions suivantes des auteurs du rapport belge, MM. Chevalier et Mahoux, et je les cite :

« Il ressort en tout cas de nos contacts que dans la grande majorité des Etats membres, on estime que ce problème du rôle des Parlements nationaux se situe au niveau national plutôt qu'europpéen. Les véritables déficits démocratiques résident dans la façon dont les Parlements nationaux s'acquittent ou non de leur tâche face à l'action de leur propre Gouvernement sur la scène européenne.

La crédibilité des Parlements nationaux dépend, dans une large mesure, de la façon dont ils exercent leur mission de contrôle. Une légitimité renforcée de l'intervention des Parlements nationaux dans la politique européenne « nationale » contribuera à renforcer la légitimité des activités de l'Union européenne elle-même ».

Les Parlements nationaux font partie intégrante de la Convention européenne chargée de faire des propositions sur leur rôle à l'avenir. S'il est vrai que la décision finale incombera à la Conférence intergouvernementale de 2004, les Gouvernements qui y sont représentés devront toujours respecter la ligne de conduite qui leur est dictée au niveau national par leur Parlement.

Le sort des Parlements nationaux est dès lors entre leurs propres mains. Il s'agit maintenant pour eux de relever le défi. *Alea jacta est !*

*
* *

Sources :

Documentation de la Commission Européenne :

- Glossaire

- L'ABC du droit communautaire

- Pierre Chevalier et Philippe Mahoux: Le débat sur l'avenir de l'Union européenne - un état de la situation (rapport pour le Président du Conseil Européen, décembre 2001)
- Wolfgang Thierse, Président du Bundestag allemand: La défense de la démocratie et de la légitimité dans l'Union européenne - le rôle des Parlements nationaux dans les structures européennes (contribution relative à la Conférence des Présidents des Parlements de l'Union européenne du 13 au 15 septembre 2001 à Stockholm)
- Commission des Affaires constitutionnelles du Parlement Européen: Rapport sur les relations entre le Parlement Européen et les Parlements nationaux dans le cadre de la construction européenne (23 janvier 2002)
- Piedad García-Escudero Márquez, Secrétaire général du Congrès des Députés d'Espagne : Les implications parlementaires dans le débat sur l'avenir de l'Union.

**Intervention de M. Idy Hamadou BORE,
Député (Mali)**

Le rôle du Parlement national dans l'Union africaine

Introduction :

L'Acte constitutif de l'Union africaine est consécutif à la déclaration de la 4^{ème} session extraordinaire de la conférence de l'OUA tenue à Syrte (Libye) le 9 septembre 1999.

L'Union ainsi créée est conforme aux objectifs de l'OUA et au Traité instituant la Communauté Economique Africaine (CEA).

Elle est l'accélération du processus d'intégration politique et socio-économique.

A cet effet, la participation des peuples à l'Union est un principe sacro-saint dont la mise en mouvement intéresse principalement le Parlement.

Le Comité Interparlementaire de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (CIP-UEMOA), le Parlement de la Communauté (CEDEAO), la Commission interparlementaire de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CIP-CEMAC) et bientôt les parlements de la SADC et de l'UEMOA, expliquent davantage l'incontournabilité de la représentation nationale dans tout regroupement politique et socio-économique à l'échelle régionale, voire mondiale (UIP à l'ONU).

Aussi faut-il se convaincre que l'intégrationnisme réside dans le volontarisme des Etats (adhésion souveraine). D'où ce regard synoptique que nous allons faire sur la place du parlement dans l'expression de la volonté souveraine de l'Etat au sein de l'Union africaine.

Chapitre I : Parlement national, interface de premier ordre

Les objectifs de l'Union africaine (Art. 3 Acte) entre autres, tendant à « réaliser une plus grande unité et solidarité entre les pays africains et entre les peuples d'Afrique ; promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité sur le continent... », sont de véritables réponses aux préoccupations des populations d'Afrique. Ce qui fait de chaque parlement national l'interface Population /Union africaine d'une part (I) et Etat/Union africaine de l'autre (II).

I- Interface Populations/Union africaine

Cet attribut parlementaire est lisible dans le travail de base des députés.

En abordant tous problèmes d'intégration politique et socio-économique, les députés doivent établir un contact avec les populations, les administratifs, la société civile.

A) Avant Session

Il est souhaitable que le député, avant de se rendre à la session, rencontre les populations de sa circonscription électorale pour les consulter sur une question devant être débattue. Outre ce canal ordinaire d'échanges entre députés et électeurs, ils en existent d'autres tels que les sondages locaux, les enquêtes.

B) Après Session

La circonscription électorale est un endroit où le député étudie les opinions, l'état d'esprit et les besoins des électeurs, où il explique les mesures législatives adoptées par le Parlement.

Afin d'éclairer l'opinion publique le député peut avoir recours à d'autres formes de communications : interventions dans la presse écrite, à la radio, à la télévision.

En droit positif le mandat du député est national et non impératif. Cependant le mandataire reste lié aux mandants. A cet égard, l'élu a une obligation de compte rendu, d'incarnation de la légitimité populaire dans les actes juridiques, dans les actes pratiques. Somme toute, le lieu constant des députés avec leurs bases est un des moyens permettant aux masses d'influer activement sur le Parlement et réciproquement une méthode de travaux d'organisation et d'éducation de la population.

II – Interface Etat membre /Union

D'origine juridique, cette compétence parlementaire couvre la procédure législative (A) et le contrôle de l'action gouvernementale (B).

A) De la Procédure législative

C'est là une opportunité pour établir l'harmonisation entre l'arsenal juridique interne avec l'esprit et la lettre des normes de l'Union (Acte-Protocole...)

Quant aux autorisations de ratification, elles offrent la possibilité de faire aplanir certaines aspérités visibles dans tel ou tel texte normatif de l'Union. A titre d'illustration : le Protocole instituant la CEA relatif au Parlement Panafricain.

- Le Président de la Conférence préside la session inaugurale du parlement jusqu'à l'élection d'un Président (Art. 14 paragraphe 4) est contraire aux usages parlementaires généralement établis (Bureau d'âge) et au principe consacré de la séparation des pouvoirs.
- Caractère impératif du mandat des députés panafricains (Art. 5 littera f) n'observe pas la voie constitutionnelle des Etats parties (Cf. tout mandat impératif est nul).

L'examen de la loi de Finances (budget annuel et collectif budgétaire échéant) est un élément d'appréciation et de suivi de la contribution financière de l'Etat aux efforts de l'Union.

Le PARI (programme d'appui à la réalisation de l'intégration) de l'Union européenne ne peut, à lui seul, garantir la pérennité, la fonctionnalité à souhait des institutions communautaires. Le poids des arriérés sur le budget intérimaire 2001 du Parlement de la CEDEAO explique suffisamment l'état de l'hémicycle Ouest-Africain. Sur quinze Etats, seuls trois (Bénin, Mali et Nigeria) ont quitus.

Si cette mouvance persiste, quel sera le sort réservé au Parlement Panafricain naissant ?

Le sacrifice à consentir n'est pas moindre car selon une simulation des services du Secrétariat Général de l'OUA, la mise en place de l'ensemble des organes de l'Union africaine ne sera possible que si les Etats membres acceptent de tripler leurs cotisations actuelles.

B) Contrôle de l'action gouvernementale

Ce pouvoir du Parlement trouve son renforcement dans le régime parlementaire rationalisé (cas malien) : questions orales, questions écrites, questions d'actualité et interpellation du Gouvernement, sont des instruments juridiques (Règlement intérieur de l'Assemblée nationale) dont dispose le député pour suivre, orienter (résolution en plénière ou recommandation par commission de travail) l'action gouvernementale. La motion de censure et le vote de défiance sont d'application exceptionnelle.

L'exercice de ces forces pour le compte de l'Union par le Parlement national assumerait un bon accompagnement au NPAD (Nouveau Programme de Développement pour l'Afrique), cette déclaration de guerre au sous-développement de l'Afrique. La problématique APER (Accord de Partenariat économique régionalisé) entre l'UEMOA et la CEDEAO pourrait y avoir sa solution.

Chapitre II : Parlement national, levier de renforcement des capacités institutionnelles de l'Union africaine

Cette autre portée du Parlement national sur l'Union s'analyse à travers les relations entre les parlements nationaux et le Parlement Panafricain. Liens matériels (I) et Liens informels (II) en forment l'ossature.

I - Liens matériels

Ce sont ceux-là qui ont été formalisés par un texte normatif (Cf. Protocole Art. 4 et 18).

L'Art. 4 susvisé est relatif à la désignation des parlementaires (5 parlementaires dont 1 femme par Etat) de chaque pays qui siégeront au Parlement panafricain.

Il revient à chaque Parlement national de contribuer à la qualité humaine du Parlement panafricain.

L'Art. 18 cité ci-haut institue une étroite collaboration du Parlement Panafricain avec les parlements nationaux. Des foras consultatifs annuels (Cf. Règlement intérieur Parlement Panafricain) peuvent être convoqués pour discuter des questions d'intérêt commun. Cet espace d'échanges peut fournir des éléments de recommandations (Art. 11 al.1 Protocole) visant à attirer l'attention sur les défis posés par le processus d'intégration en Afrique et à

élaborer les stratégies permettant de les relever. Nul n'ignore que la libre circulation des personnes et de leurs biens, le droit de résidence et d'établissement, les questions liées au respect des droits de l'Homme, sont et demeurent des conditions *sine qua non* à la réussite de l'intégration.

II – Liens informels

Relevant du domaine des initiatives, ces liens « informels » sont à même d'émerger des recherches sur les parlements nationaux et le parlement supranational. De la même manière intuitive, le Conseil exécutif de l'Union africaine peut soumettre son programme annuel à l'examen des parlements nationaux, ce qui va permettre aux parlementaires des Etats membres d'apprécier les politiques sectorielles communes définies au niveau de l'Union.

Le parlement, qu'il soit national ou supranational, est et demeure la vitrine du pouvoir pour le Peuple et par le Peuple.

Dans cette optique, aucune légitimité ne peut être envisagée et réalisée sans l'implication du Parlement.

Les parlements africains, en créant l'Union des Parlements Africains (UPA), avaient compris depuis longtemps la nécessité de s'assembler pour réussir ou périr ensemble.

L'Union africaine qui vient de naître est une aspiration profonde de tout un continent avide de jouer son rôle dans l'économie mondiale et dans les négociations internationales (Cf. les quatorze objectifs « Art. 3 Acte » et les seize principes « Art. 4 »).

Que chaque parlementaire en Afrique place son mandat sous le signe de la nouvelle ère panafricaine. L'Europe a réalisé son Union. Et l'Afrique ?

L'espoir est bien permis. Au préalable, il faut au niveau de chaque parlement national africain, des commissions permanentes renforcées par des spécialités politiques, juridiques, économiques et diplomatiques et qu'il y soit multiplié des séminaires à facettes thématiques variées et porteuses d'informations et d'échanges interparlementaires. Toute politique a son prix.

« A cœur vaillant rien n'est impossible » est un conseil politique bien précieux.

Dans notre nouveau combat existentialiste, servons-nous de cette vérité comme bréviaire. L'Afrique ne sera que ce que nous voulons qu'elle soit. Ensemble, au coude à coude, bâtissons une Afrique unie donc prospère et stable pour la fierté de notre postérité : la vie a besoin d'être vécue.

*

* *

**Synthèse des travaux de l'atelier sur le thème n° 3
« Parlements nationaux et supra-nationaux »**

Rapporteur : M. Georges TENDENG, député (Sénégal)

– Mercredi 20 Mars 2002 (Après-Midi) –

I/ LE RÔLE DU PARLEMENT NATIONAL DANS L'UNION EUROPÉENNE

Dans un brillant exposé, le député Claude Wiseler a retracé l'évolution de l'Union européenne, depuis la création des communautés européennes en 1952 jusqu'à l'Union européenne en 1992, passant ainsi de six pays à quinze pour une population globale de 370 millions de citoyens.

Si l'Union européenne a été scellée par le Traité de Maastricht en 1992, le processus d'intégration des pays membres va se concrétiser aux yeux du monde par l'institution d'une monnaie commune - l'Euro - entrée dans la vie quotidienne des citoyens de l'Union européenne, le 1er Janvier 2002.

Il présentera ensuite le « paysage institutionnel » européen (les structures de l'Union européenne) et ses relations avec les différents parlements nationaux européens.

En l'état actuel des choses, les moyens d'action des parlements nationaux sur les affaires européennes existent bien, mais connaissent encore des limites.

En effet, si les questions de contrôle des actes normatifs de l'Union européenne, des débats publics sur la politique européenne, de l'Information sur l'Union européenne, de la participation à la COSAC (Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires) sont une réalité dans la plupart des parlements européens, l'on note encore un certain « déficit démocratique » du processus d'intégration, car au niveau des décisions législatives et des orientations politiques de l'Union, les Parlements nationaux et le Parlement européen (qui représentent tous deux les Peuples de l'Union européenne) n'ont pas les mêmes pouvoirs : il y a là un déséquilibre en faveur du Parlement européen.

Heureusement que les perspectives s'annoncent très encourageantes, avec des correctifs qui s'opèrent à ce niveau, pour permettre aux parlements nationaux de bien jouer leur rôle dans l'Union européenne.

II/ - LE ROLE DU PARLEMENT NATIONAL DANS L'UNION AFRICAINE

L'exposé, très didactique du député Idy Hamadoun BORE, souligne d'abord le caractère récent de l'Union Africaine, née le 9 Septembre 1999 à Syrte (Libye), même si dans ses objectifs et ses orientations, l'Union Africaine est la continuation de l'OUA et reste conforme aux principes du Traité de la Communauté Economique Africaine (CEA).

Malgré sa «relative jeunesse », l'Union Africaine ambitionne d'accélérer le processus de l'intégration africaine, par la mise en oeuvre d'organisations inter-étatiques comme :

- l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) ;
- le Parlement de la CEDEAO ;
- la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC).

Tout un arsenal juridique est en construction pour aboutir, par divers groupements régionaux, à un Parlement africain qui sera l'expression de la volonté des peuples du continent africain tout entier.

Même si cela doit prendre du temps, le député BORE est optimiste, lui qui pense que l'exemple européen est un modèle dont l'Afrique peut s'inspirer tout en restant attentif au génie propre de ses peuples.

*

* *



ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DE LA FRANCOPHONIE

Jeudi 21 mars 2002

SÉANCE DE CLÔTURE

- ◆ Discours de clôture de M. Abdoulaye Faye, Premier Vice-Président de l'Assemblée nationale du Sénégal

**Discours de clôture de M. Abdoulaye FAYE,
Premier Vice-Président de l'Assemblée nationale du Sénégal**

Monsieur le Ministre Chargé des Relations avec les Assemblées,
Excellence Mesdames et Messieurs les Ambassadeurs,
Monsieur le Chargé de mission de la Région Afrique de l'APF,
Monsieur le Président Délégué de la section sénégalaise de l'APF,
Monsieur le Secrétaire général administratif de l'APF,
Messieurs les Conférenciers,
Mes Chers Collègues, Honorables députés,
Mesdames, Messieurs,

Nous voilà au terme du séminaire intitulé « Le Parlement et les Relations Internationales ».

Trois jours durant, vous avez, avec enthousiasme et brio, confronté vos idées et expériences sur le sujet en vous enrichissant mutuellement dans cette oeuvre pionnière de vaste réflexion sur ce concept émergent, inventé par les urgences de la mondialisation et ses conséquences : La diplomatie parlementaire.

Au cours de vos travaux, vous avez identifié les obstacles ainsi que les défis et suggéré des stratégies collectives qui, mises en oeuvre de façon concentrée, seront, nous en sommes convaincus, aptes à les surmonter afin que l'édifice prenne enfin forme.

Je voudrais, du fond du cœur, réitérer tous mes remerciements aux responsables de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie et spécialement la très dynamique et compétente équipe qu'elle a déplacée ici pour nous épauler dans l'organisation du séminaire.

Monsieur le Chargé de Mission, soyez notre interprète auprès des instances de l'APF pour leur transmettre toute notre gratitude.

A votre équipe et au personnel de l'Assemblée qui l'a accompagnée, j'adresse mes chaleureuses félicitations pour leur abnégation, leur professionnalisme et sens du devoir.

La tâche n'était pas simple mais tout le travail a été fait et très bien fait.

Mes remerciements les meilleurs et mes vives félicitations vont aussi à nos éminents collègues conférenciers qui ont tous fait preuve de beaucoup de talents, éclairant ainsi vos travaux.

Ils ont répondu à notre attente en nous livrant des réflexions de très haute facture et des analyses très pointues sur les sous thèmes :

- Les pouvoirs du parlement en matière internationale.
- La diplomatie parlementaire,

- Et enfin parlements nationaux et parlements supranationaux.

Je saisis l'occasion, pour rendre un hommage solennel aux six conférenciers. Je veux nommer Messieurs

- Rudi Marguerretaz du Val d'Aoste
- Robert Del Picchia de la France
- Roger Paquin du Québec
- Le Président Marcel Eloi Handhi Chambrier du Gabon
- Claude Wiseler du Luxembourg et
- Idy Hamadoun Bore du Mali.

Il ne fait aucun doute que la qualité de leurs exposés a largement contribué à la réussite du séminaire.

Je remercie et félicite enfin tous nos collègues qui ont permis le succès du séminaire par leur intérêt et leur participation intellectuelle.

Les riches discussions en plénière comme en atelier nous amènent à placer un grand espoir sur les parlementaires du Sénégal. Et à l'image des gouvernements africains, les parlements du continent semblent désormais bien armés pour jouer le rôle d'acteurs légitimes des relations internationales. Certains l'ont souligné, je suis de leur avis, nous devons tendre, dans un futur proche vers la réalisation d'un parlement africain à côté de l'Union africaine.

L'ambition sera de renforcer l'unité des parlements nationaux, de créer une nouvelle conscience de parlementaire afin de consolider la démocratie, l'Etat de droit, et le pluralisme politique dans tous les pays où l'on parle le français.

Mesdames, Messieurs,
Chers membres de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie,

Le séminaire de Dakar intervient au moment où l'espace francophone est en fête. Nous avons célébré hier la journée internationale de la Francophonie. C'est le lieu pour moi, de rendre un vibrant hommage aux pères fondateurs de la Francophonie, avec une pensée pieuse pour l'illustre défenseur de la langue française, le Président Léopold Sédar Senghor qui nous a quitté récemment.

Nous gardons encore en mémoire sa célèbre phrase: « ce sont les peuples qui, par l'intermédiaire de leurs élus, pousseront les gouvernements à aller de l'avant. » Cette pensée philosophique reste plus que jamais une réalité.

Les parlements ne sauraient laisser la diplomatie entre les seules mains de l'exécutif, je le rappelais à l'ouverture du séminaire. En tous cas le Sénégal, qui vit sous l'ère de l'alternance depuis exactement deux ans, évolue dans l'optique d'une nouvelle vision du rôle du parlement.

Nous le devons à la clairvoyance et à la grandeur d'un homme, le président Maître Abdoulaye Wade.

Je voudrais justement, au nom de tous mes collègues députés, lui témoigner de notre profonde gratitude pour son message à l'occasion du séminaire.

Nous sommes plus que rassurés que le Chef de l'Etat, grand bâtisseur de l'intégration africaine et de l'union économique, prendra connaissance des résultats de nos travaux avec beaucoup d'intérêt. Et c'est le lieu de souligner que ses réflexions sur la conduite de la diplomatie, ont bien enrichi les débats. Nous partageons avec le Chef de l'Etat que la rencontre de l'APF. à Dakar n'est pas seulement le partage d'une langue commune, le français, mais toute une communion dans des valeurs essentielles que sont entre autres, le respect des droits de l'Homme, l'attachement indéfectible à la démocratie, le rejet de la violence notamment dans sa pire forme qu'est le terrorisme.

Mesdames, Messieurs,

Pour tout dire, nous venons de passer trois jours fructueux et instructifs. Au moment de nous dire au revoir, je forme le vœu que tous s'inspirent des recommandations issues des travaux qui seront l'objet d'une attention particulière de notre part.

Par la grande qualité de vos travaux, vous avez ouvert un vaste chantier et posé les jalons des nouvelles missions du Parlement face aux exigences internationales. Vous nous permettez de disposer, désormais, d'un terrain prêt à accueillir d'autres semences en attendant de cueillir les fruits mûrs d'une conception achevée.

Grâce à tous les participants au séminaire, nous sommes aujourd'hui mieux armés pour inventer le possible à partir de notre idéal.

Je félicite tous les participants, ainsi que tous les agents de l'assemblée qui ont contribué à la réussite de la rencontre en particulier Monsieur le Chargé de Mission de la Région Afrique et Monsieur le Secrétaire Général Administratif ainsi qu'à tous ses collaborateurs.

A nos Hôtes, membres de l'A.P.F., et aux conférenciers, je souhaite un bon retour.

Mesdames Messieurs, au nom de Monsieur Youssou Diagne Président de l'Assemblée nationale, je déclare clos, le séminaire sur le Parlements et les Relations Internationales.

*

* *



ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DE LA FRANCOPHONIE

ANNEXES

- ◆ Liste des séminaires organisés par l'APF depuis 1994

Séminaires d'information et d'échanges organisés par l'APF

Bangui (Centrafrique) 1994 : Le Parlement et l'état de droit

1. Les relations entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire
2. Le rôle et le fonctionnement du Parlement
3. Le Parlement et la société civile

Lomé (Togo) 1994 : Le rôle du parlementaire dans l'élaboration de la loi et les relations entre majorité et opposition

1. L'initiative de la loi
2. Examen par les parlements des projets et propositions de loi
3. Les relations entre majorité et opposition

Bamako (Mali) 1995 : Les pouvoirs législatifs et de contrôle du Parlement

1. Le processus démocratique
2. Le contrôle de l'action du Gouvernement
3. Les relations entre majorité et opposition

Bucarest (Roumanie) 1995 : Le pouvoir de contrôle du Parlement

1. Les relations entre pouvoir législatif et pouvoir exécutif
2. Les relations entre majorité et opposition

Port-Louis (Ile Maurice) 1996 : Le mandat parlementaire

1. Le parlementaire dans sa circonscription
2. Le parlementaire dans son Assemblée

Le Caire (Egypte) 1996 : Le Parlement, reflet de l'identité nationale

1. La désignation de la représentation nationale
2. Monocamérisme ou bicamérisme : les termes d'un choix institutionnel
3. Le modèle de démocratie parlementaire a-t-il une valeur universelle ?

Lomé (Togo) 1997 : Le statut de l'opposition parlementaire

1. Le rôle et le financement des partis politiques
2. Les relations entre majorité et opposition
3. Le rôle de l'opposition parlementaire

Sofia (Bulgarie) 1998 : Le consensus parlementaire

1. Les relations entre majorité et opposition
2. Quel rôle pour les groupes de pression au sein du Parlement ?
3. Les petits partis politiques : représentation et rôle

Vientiane (Laos) 1998 : Les fonctions législatives et de contrôle du Parlement

1. Le processus législatif
2. Le contrôle de l'action gouvernementale et de l'application des lois
3. Table ronde de synthèse : quelles fonctions pour le Parlement de demain ?

Antananarivo (Madagascar) 1999 : Le Parlement de l'an 2000

1. Le processus législatif
2. Les droits et devoirs de l'opposition et de la majorité
3. Le rôle des partis politiques

Bangui (Centrafrique) 1999: Le Parlement de l'an 2000

1. Le travail et le rôle du parlementaire
2. Le rôle de l'opposition et de la majorité
3. Le rôle des partis politiques

Port-Vila (Vanuatu) 2000 : Démocratie et bonne gouvernance

1. Les fonctions législatives et de contrôle du Parlement
2. Les mécanismes de stabilité gouvernementale
3. Les groupes politiques au Parlement

Niamey (Niger) 2000 : Le travail et le rôle du parlementaire

1. Le processus législatif et la procédure budgétaire
2. Le contrôle de l'action gouvernementale, l'application des lois et le contrôle de l'exécution des lois de finances
3. Le rôle de la majorité et de l'opposition dans le travail parlementaire

Guinée Bissau (Bissau) 2001 :

1. Les relations entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire
2. Le rôle de la majorité et de l'opposition dans le travail parlementaire
3. La procédure législative et la procédure budgétaire