



N° 2466

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 février 2026

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

en conclusion des travaux d'une mission d'information constituée le 15 janvier 2025

sur l'élaboration d'une doctrine française en matière de diplomatie parlementaire

ET PRÉSENTÉ

PAR M. PIERRE PRIBETICH ET MME LILIANA TANGUY

Députés

SOMMAIRE

	Pages
PROPOSITIONS DE LA MISSION D'INFORMATION	7
INTRODUCTION	11
I. UNE DIPLOMATIE PARLEMENTAIRE ACTIVE MAIS DÉPOURVUE DE DOCTRINE CLAIREMENT DÉFINIE	15
A. L'ACTION INTERNATIONALE DES PARLEMENTAIRES, UN LEVIER COMPLÉMENTAIRE À LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DE L'EXÉCUTIF	15
1. La diplomatie parlementaire est un concept récent en voie d'expansion	15
a. Un rôle historiquement limité du Parlement français en matière de politique étrangère.....	15
b. Un intérêt renouvelé du Parlement pour les activités internationales depuis le début des années 2000	17
2. Une diplomatie parlementaire porteuse d'intérêts multiples	19
a. Un levier de démocratisation et une représentation pluraliste de la France à l'étranger	19
b. La liberté de parole des parlementaires : un outil de résolution des différends et de perpétuation du dialogue dans les situations de crise.....	23
c. Rapprocher la diplomatie des citoyens : la diplomatie parlementaire au service de la coopération décentralisée.....	25
B. UNE DIPLOMATIE PARLEMENTAIRE DE PLUS EN PLUS STRUCTURÉE	27
1. Une action internationale des parlementaires d'abord fondée sur des prérogatives législatives et de contrôle de la politique étrangère du gouvernement	27
a. L'approbation des traités et accords : une activité importante sur le plan quantitatif mais à la portée limitée.....	27
b. Un contrôle parlementaire de l'action diplomatique du pouvoir exécutif qui tend à se développer	29
c. Le renforcement des prérogatives du Parlement en matière de relations internationales depuis la réforme constitutionnelle de 2008	32
2. Une diplomatie parlementaire structurée autour de l'action du président de l'Assemblée nationale et des commissions permanentes.....	34
a. Le président de l'Assemblée nationale : un rôle stratégique d'impulsion	34

b. Les commissions permanentes : des acteurs importants de l'action internationale de l'Assemblée nationale	36
3. Le développement des relations interparlementaires bilatérales	38
a. Les groupes d'amitié et les groupes d'études à vocation internationale : des structures informelles qui permettent aux parlementaires de nouer des relations personnelles avec leurs homologues étrangers.....	38
b. Les grandes commissions bilatérales institutionnalisent les relations parlementaires avec certains États partenaires	41
c. L'Assemblée parlementaire franco-allemande : vers un nouveau modèle de diplomatie parlementaire bilatérale ?.....	43
d. La coopération interparlementaire : des liens administratifs intenses et dynamiques.....	45
4. Les assemblées parlementaires internationales (API), des espaces de dialogue et de coopération multilatérale	47
a. Une grande diversité d'assemblées parlementaires internationales, aux finalités et aux logiques de fonctionnement distinctes.....	47
i. L'Union interparlementaire (UIP), « <i>l'organisation mondiale des Parlements</i> ».....	48
ii. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe : une assemblée à vocation normative particulièrement active	49
iii. L'Assemblée parlementaire de l'OTAN : un forum de discussion politique et stratégique	51
iv. L'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (AP-OSCE) : un cadre de dialogue politique sur la sécurité et la prévention des conflits en Europe	52
v. L'Assemblée parlementaire de la francophonie (APF) : un modèle abouti de coopération interparlementaire au service de l'influence culturelle et linguistique	53
vi. Une multiplication des formats aux effets contrastés sur la lisibilité de la diplomatie parlementaire	56
b. Un investissement des parlementaires français à l'efficacité variable.....	57
5. Le dynamisme de la diplomatie parlementaire européenne.....	58
a. Le Parlement français dispose d'un cadre spécifique d'expression sur les enjeux européens	58
b. Un dialogue interparlementaire nourri.....	60
i. La Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires	60
ii. Le Parlement européen, un espace central d'exercice de la diplomatie parlementaire	61
iii. Les plateformes de dialogue informel.....	62
C. UNE DIPLOMATIE PARLEMENTAIRE EN QUÊTE DE COHÉRENCE.....	63
1. Une absence de coordination qui nuit à l'efficacité de l'action internationale des parlementaires	63
a. Des initiatives « en silos », solitaires et autonomes.....	63
b. Un manque préjudiciable de suivi de l'action internationale des parlementaires ...	64
2. Une articulation encore fragile avec la diplomatie gouvernementale, source de tensions et de vulnérabilités	65

a. Conjurer le risque d'une « diplomatie parallèle ».....	65
b. Un appui du Quai d'Orsay à l'action internationale des parlementaires à consolider, dans le respect de la séparation des pouvoirs	66
i. Une information des parlementaires encore fluctuante	66
ii. Les travaux parlementaires, une ressource insuffisamment exploitée par le pouvoir exécutif.....	67
II. VERS UNE DOCTRINE FRANÇAISE DE LA DIPLOMATIE PARLEMENTAIRE.....	69
A. CONSTRUIRE UN CADRE POUR SÉCURISER ET GUIDER L'ACTION INTERNATIONALE DES PARLEMENTAIRES, DANS LE RESPECT DE LA LIBERTÉ D'EXERCICE DE LEUR MANDAT	69
1. Clarifier les exigences déontologiques et prévenir les risques d'ingérence étrangère.....	70
a. Des risques déontologiques qui ne doivent pas être minimisés.....	70
b. La nécessité d'une meilleure prise en considération des tentatives d'ingérences étrangères	71
2. Inscrire l'action parlementaire dans une logique d « Équipe France », en coopération avec le ministère de l'Europe et des affaires étrangères	74
B. RATIONALISER LES INITIATIVES PARLEMENTAIRES POUR EN RENFORCER LA COHÉRENCE ET L'IMPACT	77
1. Capitaliser sur l'investissement des élus au sein des organismes de coopération bilatérale et multilatérale.....	77
a. Renforcer la voix des parlementaires français au sein des assemblées parlementaires internationales	77
b. Accroître l'engagement des parlementaires au sein des différents formats de coopération bilatérale.....	80
i. Soutenir l'APFA dans la structuration du dialogue parlementaire franco-allemand.....	80
ii. S'appuyer sur les autres structures de dialogue parlementaire bilatéral existantes	81
2. Mieux structurer l'action internationale des parlementaires.....	83
a. Rationaliser l'action des groupes d'amitié pour la rendre plus efficiente.....	83
b. Replacer la commission des affaires étrangères au cœur de la diplomatie parlementaire	86
c. Donner de la visibilité aux questions internationales en séance publique	89
C. FAIRE DE LA DIPLOMATIE PARLEMENTAIRE UN LEVIER D'INFLUENCE DE LA FRANCE DANS LE MONDE.....	91
1. Construire un réseau d'appui durable, incluant les anciens élus et les collectivités territoriales	91
a. L'Exécutif peut s'appuyer davantage sur les parlementaires, dans le strict respect de la séparation des pouvoirs.....	91
b. Les anciens parlementaires, un vivier à valoriser.....	94
c. Favoriser la contribution de la diplomatie parlementaire à la coopération décentralisée	95

2. Mieux valoriser la contribution des parlementaires aux différentes diplomaties thématiques	97
a. Un investissement encore trop limité des parlementaires français dans la diplomatie économique	97
b. Renforcer la coordination des travaux parlementaires en matière de diplomaties climatique et féministe	98
3. Consolider l'action de la diplomatie parlementaire sur les enjeux européens.....	102
D. AMÉLIORER LE CONTRÔLE ET L'INFORMATION DU PARLEMENT SUR LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DE L'EXÉCUTIF	103
1. Assurer une meilleure information des parlementaires sur l'action des ambassadeurs nommés par le président de la République	103
2. Associer le Parlement à la préparation et au suivi des engagements internationaux de la France	105
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	109
ANNEXE N°1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES OU RENCONTRÉES PAR LES RAPPORTEURS.....	135
ANNEXE N°2 : RÉOLUTION 1773 (2010) DE L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE : PROMOUVOIR LA DIPLOMATIE PARLEMENTAIRE	139
ANNEXE N°3 : CHARTE DES GROUPES D'AMITIÉ ET GROUPES D'ÉTUDES À VOCATION INTERNATIONALE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE	142

PROPOSITIONS DE LA MISSION D'INFORMATION

CONSTRUIRE UN CADRE POUR SÉCURISER ET GUIDER L'ACTION INTERNATIONALE DES PARLEMENTAIRES, DANS LE RESPECT DE LA LIBERTÉ D'EXERCICE DE LEUR MANDAT

Proposition n° 1 : Établir un « vade-mecum du parlementaire en mission à l'étranger » afin d'accompagner les députés dans leurs déplacements, en rappelant leurs droits et devoirs.

Proposition n° 2 : Diffuser les bonnes pratiques en matière de prévention des ingérences étrangères et interdire les cadeaux, dons, invitations ou avantages en nature d'une valeur supérieure à 150 euros proposés par une personne menant des activités d'influence pour le compte d'un mandant étranger, sauf invitation à des déplacements présentant un lien avec l'exercice du mandat.

Proposition n° 3 : Coordonner les initiatives des parlementaires avec le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, dans une logique d'« Équipe France », en renforçant l'information et la concertation mutuelles.

Proposition n° 4 : Octroyer un passeport diplomatique ou, à défaut, un passeport de service aux membres de la commission des affaires étrangères pour la durée de leur mandat et faciliter leurs déplacements à l'étranger.

RATIONALISER LES INITIATIVES PARLEMENTAIRES POUR EN RENFORCER LA COHÉRENCE ET L'IMPACT

Proposition n° 5 : Mieux capitaliser sur l'investissement des parlementaires français au sein des assemblées parlementaires internationales (API) en :

- systématisant l'organisation de réunions préparatoires au sein de la délégation et avec les représentants du ministère de l'Europe et des affaires étrangères en amont des sessions plénières des API ;
- réduisant la taille des délégations les plus importantes, en particulier celle de la section française de l'Assemblée parlementaire de la francophonie (APF) ;
- favorisant les synergies entre les délégations françaises des différentes assemblées parlementaires qui travaillent sur des thématiques communes, notamment l'AP-OSCE, l'AP-OTAN et l'APCE.

Proposition n° 6 : Soutenir l'Assemblée parlementaire franco-allemande (APFA) dans son effort de renforcement des relations parlementaires franco-allemandes en :

- procédant à des auditions plus régulières des membres des gouvernements français et allemand par le bureau de l'APFA, en particulier sur la mise en œuvre des délibérations adoptées en son sein ;
- réservant une journée de séance par session ordinaire à l'Assemblée nationale à un ordre de jour consacré aux travaux de l'APFA ;

– adressant systématiquement une lettre d’information aux ministres en charge de l’Europe en amont des réunions du conseil des ministres franco-allemand (CMFA) ;

– invitant l’APFA à présenter son rapport annuel d’activité devant les commissions des affaires étrangères de l’Assemblée nationale et du Bundestag.

Proposition n° 7 : Conforter les structures de coopération bilatérale existantes, notamment avec l’Italie et l’Espagne, dans le cadre des protocoles bilatéraux signés avec les pays partenaires.

Proposition n° 8 : Mieux structurer les travaux des groupes d’amitié et des groupes d’études à vocation internationale en :

– renforçant leurs relations avec le ministère de l’Europe et des affaires étrangères, par l’organisation régulière de réunions des présidents de groupe avec les directions géographiques du Quai d’Orsay ;

– valorisant davantage leurs activités au sein de la commission des affaires étrangères ;

– permettant, lorsqu’il se justifie, leur regroupement par zone géographique.

Proposition n° 9 : Replacer la commission des affaires étrangères au cœur de la diplomatie parlementaire en :

– organisant périodiquement des conférences géographiques et en désignant des députés référents pour débattre d’enjeux spécifiques à certaines régions du monde ;

– présentant régulièrement les travaux des délégations françaises au sein des assemblées parlementaires internationales ;

– formalisant davantage les objectifs de certains déplacements stratégiques effectués par les députés dans le cadre des travaux de la commission des affaires étrangères ;

– développant des missions d’information et des auditions communes avec d’autres commissions intéressées par les questions internationales, notamment la commission de la défense nationale et des forces armées et la commission des affaires européennes.

Proposition n° 10 : Favoriser une plus grande visibilité des questions internationales en séance publique, sous forme de séances de débat ou de questions lors de la semaine réservée prioritairement au contrôle.

FAIRE DE LA DIPLOMATIE PARLEMENTAIRE UN LEVIER D’INFLUENCE DE LA FRANCE DANS LE MONDE

Proposition n° 11 : Inviter le gouvernement à s’appuyer davantage sur la diplomatie parlementaire en :

– confiant plus fréquemment des missions temporaires à des parlementaires sur des questions internationales ;

– facilitant l’intégration des parlementaires au sein de la réserve diplomatique citoyenne ;

– mobilisant les députés représentant les Français établis hors de France lors des fêtes nationales ou des cérémonies commémoratives organisées dans des pays jugés stratégiques, afin d’y représenter la France ;

– intégrant régulièrement le président de groupe d’amitié du pays hôte et le député des Français établis hors de France dans la circonscription duquel se trouve le pays hôte aux délégations ministérielles ou présidentielles qui se rendent à l’étranger.

Proposition n° 12 : Recourir davantage au réseau des anciens parlementaires, dans le cadre du Groupe des anciens députés.

Proposition n° 13 : Renforcer la déclinaison territoriale de l’action diplomatique des parlementaires en :

– collaborant plus étroitement avec les conseillers diplomatiques des préfets de région (CDPR) ;

– favorisant le déplacement dans les territoires des délégations étrangères accueillies dans le cadre de l’activité des groupes d’amitié.

Proposition n° 14 : Mobiliser la diplomatie parlementaire, en particulier les groupes d’amitié, au bénéfice de la diplomatie économique et de l’internationalisation des entreprises françaises.

Proposition n° 15 : Mieux coordonner les travaux parlementaires en matière de diplomatie climatique et féministe, en organisant des réunions conjointes entre les commissions permanentes et les délégations compétentes sur une base plus régulière.

Proposition n° 16 : Affermir le rôle de la diplomatie parlementaire sur les enjeux européens en :

– encourageant la création, au sein de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC), de groupes de travail chargés de préparer des rapports sur des thématiques précises afin de donner plus de contenu et de cohérence aux travaux en session plénière ;

– invitant, au sein de la commission des affaires européennes, des délégations des commissions des affaires européennes des États membres exerçant la présidence tournante du Conseil de l’Union européenne.

AMÉLIORER LE CONTRÔLE ET L’INFORMATION DU PARLEMENT SUR LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DE L’EXÉCUTIF

Proposition n° 17 : Mieux informer le Parlement lors de la nomination de certains ambassadeurs :

– **Proposition formulée par la rapporteure Liliana Tanguy :** en organisant une audition devant la commission des affaires étrangères des ambassadeurs lors de leur prise de poste ;

– **Proposition formulée par le rapporteur Pierre Pribetich :** en étendant à certains ambassadeurs le dispositif prévu par l’article 13 de la Constitution prévoyant la consultation des commissions permanentes compétentes des deux assemblées avant l’exercice du pouvoir de nomination du président de la République.

Proposition n° 18 : Lors de la conférence annuelle des ambassadrices et des ambassadeurs, organiser un temps d’échange spécifique entre les chefs de poste et les parlementaires intéressés aux questions internationales, notamment les présidents de groupes d’amitié et les membres de la commission des affaires étrangères.

Proposition n° 19 : Associer les parlementaires à la préparation des grandes conférences internationales et encourager la mise en place de formats parlementaires de discussion adossés aux principaux forums intergouvernementaux existants, dans une logique de complémentarité avec la diplomatie gouvernementale.

Proposition n° 20 : Renforcer l'information des parlementaires sur la mise en œuvre des traités ou accords dont ils ont autorisé la ratification.

INTRODUCTION

Lors de ses vœux pour l'année 2026 aux parlementaires, aux corps constitués et au corps diplomatique, la présidente de l'Assemblée nationale, Mme Yaël Braun-Pivet, a rappelé le rôle central de la diplomatie parlementaire, dans un contexte marqué par le « *recours décomplexé à la force et la volonté délibérée de mettre à bas l'ordre international* ». La diplomatie parlementaire doit plus que jamais faire son œuvre, afin de « *dialoguer de peuple à peuple [et de] tisser des liens humains qui renforcent la paix* »⁽¹⁾.

La notion de diplomatie parlementaire peut, de prime abord, sembler ambiguë. La diplomatie relève en effet des prérogatives régaliennes de l'État : elle est conduite par le pouvoir exécutif et mise en œuvre par le réseau diplomatique. De fait, les compétences des parlementaires sur les matières internationales sont longtemps restées cantonnées au contrôle de la politique étrangère du gouvernement et, à travers lui, celle du président de la République, et à l'autorisation de la ratification des traités et accords les plus importants.

Cependant, si les assemblées ne sauraient entretenir une diplomatie parallèle ou concurrente à l'action conduite par l'Exécutif, la diplomatie d'un État démocratique comporte nécessairement une dimension parlementaire. Comme le relevait en 2011 celui qui était alors président de l'Assemblée nationale, M. Bernard Accoyer, « *à côté de ses fonctions traditionnelles, le Parlement a développé des activités qui prolongent, complètent et enrichissent l'action extérieure du gouvernement et constituent désormais l'un des volets de la stratégie d'influence de notre pays* ».

L'action des parlementaires dans le domaine des relations internationales s'est en effet considérablement intensifiée et diversifiée au cours des dernières décennies. Les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat jouent à cet égard un rôle majeur d'impulsion, en accueillant des chefs d'État et de gouvernement au Parlement et en se rendant fréquemment à l'étranger pour y rencontrer leurs homologues. Les commissions permanentes, et en particulier la commission des affaires étrangères, occupent également un rôle central dans le développement de cette diplomatie parlementaire, non seulement à travers leurs activités traditionnelles de vote de la loi et de contrôle du gouvernement, mais également par la création de missions de terrain à l'étranger et des actions de coopération interparlementaire.

Les députés et sénateurs contribuent ensuite à la démocratisation des relations internationales en diffusant le modèle parlementaire à travers le monde. Cela passe notamment par la participation aux travaux des assemblées

(1) Cérémonie des vœux 2026 aux parlementaires, aux corps constitués et au corps diplomatique – Discours de Mme Yaël Braun-Pivet, présidente de l'Assemblée nationale, 13 janvier 2026 ([lien](#)).

parlementaires internationales (API), selon la logique qui avait présidé à la création, en 1889, de l'Union interparlementaire (UIP) à l'initiative du député français Frédéric Passy et du membre de la Chambre des communes britannique William Randal Cremer. Ces assemblées multilatérales constituent autant d'espaces de dialogue où se tissent des relations durables entre les élus. La diplomatie parlementaire s'est également enrichie sur le plan bilatéral. Les groupes d'amitié et groupes d'études à vocation internationale (GEVI) se sont progressivement structurés, au point de devenir des relais parlementaires importants de la politique étrangère de la France. Au-delà de cette structuration, les membres du Parlement investissent enfin de nouveaux champs des relations internationales, en matière de diplomatie climatique ou féministe notamment, et accompagnent l'action internationale des collectivités territoriales.

L'importance de la diplomatie parlementaire est de mieux en mieux reconnue, et le gouvernement a pris la mesure des bénéfices qu'il pouvait tirer d'une activité internationale accrue du Parlement. Des assises de la diplomatie parlementaire et de la coopération décentralisée ont ainsi été organisées en mars 2024, et une seconde édition s'est tenue à Paris, le 18 novembre 2025. Lors de son discours de clôture, le ministre de l'Europe et des affaires étrangères Jean-Noël Barrot relevait à cet égard que « *la valeur ajoutée de la diplomatie parlementaire n'est plus à démontrer* »⁽¹⁾. Et d'ajouter que « *par leurs nombreux déplacements tout au long de l'année et autour du monde, les parlementaires [...], dans le dialogue bilatéral avec les pays dont nous sommes les partenaires, mais aussi dans les instances où ils représentent notre pays, jouent un rôle absolument majeur* ».

De fait, la diplomatie parlementaire offre à la politique étrangère des relais complémentaires à ceux de l'Exécutif, en mettant à profit la liberté des élus en tant que représentants des peuples. Affranchis de certaines contraintes de la diplomatie gouvernementale, les parlementaires peuvent être des passeurs de messages, en particulier en période de tension des relations diplomatiques, comme le montre l'exemple de l'Algérie. Le caractère largement informel de cette « *diplomatie des peuples* », pour reprendre l'expression de la présidente Yaël Braun-Pivet⁽²⁾, autorise une plus grande souplesse dans le dialogue que les élus peuvent nouer avec leurs homologues ou avec les acteurs diplomatiques, économiques et culturels étrangers.

Malgré ces apports incontestables, les rapporteurs dressent cependant le constat d'un manque de cohérence entre les initiatives, parfois foisonnantes, des parlementaires en matière internationale. Faute de doctrine clairement établie, les démarches relevant des commissions permanentes, des groupes d'amitié ou des délégations au sein des API restent encore largement cloisonnées, et l'activité internationale des parlementaires peine à être valorisée au sein de

(1) *Conclusions des secondes Assises de la diplomatie parlementaire et de la coopération décentralisée, Discours de M. Jean-Noël Barrot, ministre de l'Europe et des affaires étrangères, 18 novembre 2025* ([lien](#)).

(2) *Réunion de l'Alliance des groupes parlementaires « Pour une Biélorussie Démocratique » – Discours de Mme Yaël Braun-Pivet, présidente de l'Assemblée nationale, 7 octobre 2025* ([lien](#)).

l'Assemblée nationale. Ce défaut de formalisation risque de conduire à des prises d'initiatives isolées, d'autant que les bonnes pratiques à adopter lors des déplacements à l'étranger demeurent insuffisamment connues des parlementaires.

De même, l'articulation entre la diplomatie gouvernementale et la diplomatie parlementaire reste largement perfectible, en raison d'un manque de concertation et d'information mutuelles. Il ne s'agit pas de construire une diplomatie concurrente, mais bien de tirer parti de la liberté de parole et d'initiative des parlementaires pour renforcer la voix de la France à l'international, dans le respect de la séparation des pouvoirs. Les rapporteurs appellent à l'établissement d'un cadre clair, permettant d'intégrer pleinement les députés à l'« équipe France », afin que les différentes expressions de la diplomatie nationale forment, pour reprendre les termes de Bernard Accoyer, un « *chœur polyphonique* ».

Dans cette perspective, le présent rapport entend poser les bases d'une doctrine française de la diplomatie parlementaire, en diffusant les bonnes pratiques identifiées au cours d'une vingtaine d'auditions et de trois déplacements au Parlement britannique, au Congrès des États-Unis et à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. À l'issue de leurs travaux, les rapporteurs formulent vingt propositions opérationnelles, articulées autour de quatre orientations :

- construire un cadre pour sécuriser et guider l'action internationale des parlementaires, dans le respect de la liberté d'exercice de leur mandat ;
- rationaliser les initiatives parlementaires pour en renforcer la cohérence et l'impact ;
- faire de la diplomatie parlementaire un levier d'influence de la France dans le monde ;
- améliorer le contrôle et l'information du Parlement sur la politique étrangère de l'Exécutif.

I. UNE DIPLOMATIE PARLEMENTAIRE ACTIVE MAIS DÉPOURVUE DE DOCTRINE CLAIREMENT DÉFINIE

A. L'ACTION INTERNATIONALE DES PARLEMENTAIRES, UN LEVIER COMPLÉMENTAIRE À LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DE L'EXÉCUTIF

1. La diplomatie parlementaire est un concept récent en voie d'expansion

a. Un rôle historiquement limité du Parlement français en matière de politique étrangère

● La conduite des relations internationales relève historiquement du pouvoir régalien de l'État et constitue, à ce titre, une prérogative gouvernementale. Comme le relève le constitutionnaliste Didier Mauss, « *traditionnellement, la diplomatie est considérée comme le privilège de l'exécutif et rarement comme une activité parlementaire majeure* »⁽¹⁾. Certes, un comité « chargé de prendre connaissance des traités et des relations extérieures de la France pour en rendre compte à l'Assemblée » est créé dès 1790 par l'Assemblée nationale constituante⁽²⁾. Mais à la suite de la Révolution, le Consulat, l'Empire et la Restauration inaugurent une période de monopole gouvernemental sur l'action diplomatique, qui ne sera pas remise en cause par les régimes républicains successifs⁽³⁾.

Cette participation limitée du Parlement aux affaires internationales trouve plusieurs justifications. D'une part, l'idée s'impose dès la Révolution française d'une incompatibilité entre la délibération parlementaire, nécessairement publique, et les contraintes de l'action diplomatique, marquée traditionnellement du sceau de la confidentialité. Dans l'édition de 1893 de son *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, le secrétaire général de la Chambre des députés Eugène Pierre estimait ainsi que « *négociateur ne saurait être le fait de plusieurs, et rien de ce qui touche aux relations d'un peuple avec ses voisins ne peut être préparé dans le tumulte d'une Assemblée délibérante* »⁽⁴⁾. D'autre part, le Parlement est perçu par les penseurs républicains de la III^e République comme le lieu exclusif du vote de la loi, expression de la volonté générale⁽⁵⁾. Aussi l'investissement des parlementaires dans les affaires internationales risquerait-il de détourner l'Assemblée de sa mission

(1) Didier Mauss, « Le cadre institutionnel de la diplomatie parlementaire », *Parlement[s]*, Revue d'histoire politique, n° 17, 2012, p. 14.

(2) Ce comité jouera un rôle actif en refusant de recevoir une délégation du gouvernement révolutionnaire des Pays-Bas, rejetant ainsi toute ingérence directe dans les affaires des États voisins. Voir André Castaldo, *Les Méthodes de travail de la Constituante*, Presses universitaires de France, coll. « Léviathan », 1989, pp. 238-240.

(3) Philippe Péjo, *La diplomatie parlementaire*, Librairie générale du droit et de la jurisprudence, coll. *Bibliothèque de droit public*, n° 313, 2020, p. 21.

(4) Eugène Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, 1893, n° 546, p. 547 ([lien](#)).

(5) Raymond Carré de Malberg, *La Loi, expression de la volonté générale. Étude sur le concept de la loi dans la Constitution de 1875*, Librairie du recueil Sirey, 1931 ([lien](#)).

première ⁽¹⁾. Enfin, la pluralité des parlementaires ouvre la voie à des expressions dissonantes, jugées incompatibles avec l'exigence de cohérence et d'unité de la politique étrangère de la France.

Ce déséquilibre est accentué en France par les institutions de la V^e République. La Constitution du 4 octobre 1958 consacre en effet le rôle prééminent du pouvoir exécutif dans la conduite de la politique étrangère de la France, et singulièrement du président de la République. Le chef de l'État est le garant de l'indépendance nationale et de l'intégrité du territoire (article 5 de la Constitution). À ce titre, il est également « chef des armées » (article 15). En matière diplomatique, le président de la République négocie et ratifie les traités (article 52), il nomme les ambassadeurs (article 13) et accrédite les ambassadeurs étrangers (article 14). Au-delà du texte constitutionnel, la pratique institutionnelle inaugurée par le général de Gaulle a consacré le rôle prééminent du président de la République. Les affaires internationales ressortiraient ainsi du « domaine réservé » du chef de l'État ⁽²⁾.

Si les affaires internationales relèvent de l'Exécutif, le Parlement s'est en revanche très tôt vu reconnaître une prérogative législative en matière diplomatique. En effet, comme le relevait Eugène Pierre, si « *les vrais principes veulent que le Gouvernement ait les mains complètement libres pour toutes les négociations diplomatiques* », il n'en reste pas moins qu'il ne peut « *jamais engager définitivement sa signature, qui est celle de la nation, sans l'avis préalable des représentants de la nation* » ⁽³⁾. Selon cette interprétation, restée largement majoritaire pendant plus d'un siècle, le Parlement se contente de contrôler la politique étrangère mise en œuvre par le pouvoir exécutif, à travers l'autorisation législative de la ratification des traités et accords signés par le gouvernement avec les États étrangers.

● Le rôle limité du Parlement en matière internationale n'est pas partagé par tous les pays du monde. L'importance accordée à la diplomatie parlementaire dépend en réalité fortement de la configuration institutionnelle et des rapports entre les pouvoirs exécutif et législatif.

Comme les rapporteurs ont pu le constater lors de leur déplacement à Washington, aux États-Unis, la diplomatie parlementaire est reconnue comme un outil important de la politique étrangère américaine. La notion de « diplomatie parlementaire » a ainsi été dégagée dès 1955 par l'ancien secrétaire d'État des États-Unis d'Amérique Dean Rusk, qui la définit comme « *l'usage des procédures parlementaires dans les négociations intergouvernementales dans le but de faciliter*

(1) Benjamin Morel, « *La diplomatie parlementaire en France. Ordre et cacophonie* », Relations internationales, Presses universitaires de France, n° 192, 2022/4, p. 25.

(2) L'expression a été utilisée pour la première fois par Jacques Chaban-Delmas, alors président de l'Assemblée nationale, en 1959 lors des assises de l'Union pour la nouvelle République (UNR). Ce « domaine réservé » comprenait selon lui « *l'Algérie, sans oublier le Sahara, la communauté franco-africaine, les affaires étrangères, la défense* ».

(3) Eugène Pierre, op. cit., n° 546, p. 547.

la conduite de la diplomatie classique »⁽¹⁾. En raison de la stricte séparation entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, le Sénat est investi de prérogatives importantes de contrôle de l'action diplomatique du gouvernement. Le Congrès dispose également d'une ressource documentaire abondante pour orienter son action en matière de relations internationales. Le *Congressional Research Service* (CRS), service administratif qui rassemble près de 600 employés, fournit à ce titre des recherches et des analyses aux parlementaires américains sur les politiques publiques et les relations internationales.

Au Royaume-Uni, régime parlementaire, les membres du gouvernement sont issus de la Chambre des communes ou de la Chambre des lords. Par conséquent, les ministres du *Foreign, Commonwealth & Development Office* (FCDO) entretiennent des liens permanents avec la majorité parlementaire, et les membres du Parlement sont amenés à jouer un rôle important en matière diplomatique. À ce titre, certains élus – les « *Parliamentary Private Secretaries* » (PPS) – peuvent être placés auprès d'un ministre pour l'assister dans ses travaux et assurer une liaison avec la Chambre des communes. Cette forte imbrication entre le Parlement et le gouvernement, qui contraste avec l'approche française fondée sur la séparation des pouvoirs, explique une moindre réticence à faire appel à la diplomatie parlementaire.

b. Un intérêt renouvelé du Parlement pour les activités internationales depuis le début des années 2000

● Au-delà des prérogatives constitutionnelles traditionnelles de contrôle et d'autorisation de ratification de certains traités, la diplomatie parlementaire s'est historiquement structurée autour des assemblées parlementaires internationales (API) et des actions de coopération bilatérale avec d'autres parlements. À cet égard, comme le souligne le constitutionnaliste Benjamin Morel, « *le développement des relations interparlementaires a [...] essentiellement l'aspect d'un supra-parlementarisme* » dès lors qu' « *il ne s'agit pas tant de permettre une action de l'institution parlementaire au niveau international que de reproduire à un niveau supranational des formes de parlementarisme connues en droit constitutionnel interne* »⁽²⁾.

La diplomatie parlementaire ne saurait toutefois se limiter à l'investissement des députés et sénateurs au sein des assemblées parlementaires internationales. L'action internationale des parlementaires s'est ainsi considérablement diversifiée depuis le début des années 2000, et repose sur de nombreuses initiatives destinées à exercer une influence diffuse auprès des interlocuteurs étrangers, qu'ils soient politiques, culturels ou économiques.

(1) Dean Rusk, « *Parliamentary Diplomacy: Debate Negotiations* », in 26 *Word Affairs Interpreter*, s. 1., 1955, pp. 121-122. Cité dans Leïla Choukroune, « *La négociation diplomatique dans le cadre du règlement pacifique des différends. Théorie et pratique du droit international* », *Hypothèses*, vol. 4, n° 1, 2001, pp. 151-162.

(2) Benjamin Morel, op. cit., p. 35.

Plusieurs facteurs concourent au développement de cette diplomatie parlementaire. La distinction traditionnelle entre les affaires intérieures et extérieures s'est d'abord estompée, sous l'effet de la construction européenne et de la mondialisation des échanges. La santé, l'environnement, les mouvements migratoires dépassent désormais le cadre des frontières nationales et l'activité du Parlement sur ces questions se déploie dans une dimension résolument internationale. La multiplication des assemblées parlementaires à vocation mondiale ou régionale, qui constituent autant d'espaces multilatéraux de discussion, en porte témoignage. La décolonisation des pays d'Afrique et d'Asie, puis la démocratisation des pays de l'Europe centrale et orientale, ont ensuite conduit à une demande importante de coopération interparlementaire. L'implication croissante de la société civile incite enfin le Parlement à prendre toute sa place dans les relations internationales.

En définitive, ainsi que l'indiquait, en 2012, le constitutionnaliste Didier Maus « *la comparaison des agendas internationaux sur deux ou trois décennies montre qu'indépendamment même du développement de l'Union européenne, les contacts entre les assemblées françaises [...] et leurs homologues d'autres pays, n'ont fait que croître. La mondialisation parlementaire accompagne la mondialisation des échanges ou la mondialisation culturelle* »⁽¹⁾.

● En France, la reconnaissance du rôle diplomatique du Parlement s'est concrétisée en plusieurs étapes. En 2001, les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat ont organisé conjointement un colloque consacré à la diplomatie parlementaire⁽²⁾ qui consacrait pour la première fois l'emploi de l'expression en examinant l'implication croissante du Parlement dans le domaine international et la diversification de ses modes d'action. De fait, au-delà des dynamiques structurelles déjà citées, la diplomatie parlementaire a également bénéficié de l'impulsion décisive des présidences successives de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Le gouvernement a de son côté pris progressivement conscience des bénéfices qu'il pouvait tirer d'une activité internationale accrue du Parlement. Lors de ce colloque, le ministre des affaires étrangères d'alors, M. Hubert Védrine, qualifiait le Parlement « *d'acteur légitime dans les relations internationales aux côtés de l'exécutif* » et « *d'acteur de l'influence française à l'étranger* ». En 2008, le livre blanc sur la politique étrangère et européenne 2008-2020, établi sous la direction de MM. Alain Juppé et Louis Schweitzer, plaidait « *pour un rôle accru du Parlement dans l'action extérieure de la France* », y voyant le gage d'une « *action extérieure transparente, ouverte et contrôlée* ». Le document invitait à reconnaître la diplomatie parlementaire comme « *un élément intégrant de la politique extérieure* » et à ce que ses « *initiatives [soient] mieux prises en compte – et, le cas échéant, mieux utilisées par l'exécutif* »⁽³⁾.

(1) Didier Maus, « *Le cadre institutionnel de la diplomatie parlementaire* », op. cit., p. 35.

(2) Colloque sur la diplomatie parlementaire du 23 mai 2001 ([lien](#)).

(3) La France et l'Europe dans le monde, *Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France (2008-2020)*, pp. 152-154.

Cette volonté d'ouverture de la diplomatie, au-delà du cadre strictement gouvernemental, s'est poursuivie dans la période récente. En mars 2024, à la suite d'une initiative du président de la République et des présidents des deux assemblées lors des Rencontres de Saint-Denis, des assises de la diplomatie parlementaire et de la coopération décentralisée se sont tenues au Quai d'Orsay, rassemblant 80 personnes, dont des parlementaires et des représentants des grandes associations d'élus locaux. Cet événement visait à examiner les modalités et les objectifs d'une meilleure association par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) du Parlement et des collectivités territoriales lors de l'élaboration des positions françaises dans les négociations internationales, ainsi que dans les délégations officielles françaises, et le maintien d'un dialogue régulier pour assurer le suivi et l'évaluation des décisions prises. Une seconde édition de ces Assises s'est tenue en novembre 2025, témoignant d'une forte volonté de poursuivre ce travail d'ouverture au bénéfice d'un renforcement de la diplomatie parlementaire.

2. Une diplomatie parlementaire porteuse d'intérêts multiples

Loin de faire concurrence à la diplomatie gouvernementale, la diplomatie parlementaire lui est complémentaire. Les parlementaires disposent en effet d'une légitimité propre et d'une liberté de parole qui leur permettent de porter des messages différents des diplomates ou des membres du gouvernement.

a. Un levier de démocratisation et une représentation pluraliste de la France à l'étranger

● Dans une perspective démocratique, la diplomatie parlementaire permet d'associer les représentants du peuple aux relations internationales, renforçant ainsi la légitimité des engagements internationaux et leur compréhension par les citoyens. À cet égard, lors de l'inauguration de la 108^e session plénière de l'Union interparlementaire en avril 2003, le président de l'UIP relevait que « *les parlementaires sont les représentants des peuples. La diplomatie parlementaire est la diplomatie des peuples* »⁽¹⁾. Cette légitimité fondée sur l'élection emporte deux conséquences.

D'une part, les parlementaires introduisent une dimension morale dans un environnement international largement régi par la défense des intérêts nationaux. Leur liberté de parole leur confère une marge de manœuvre supplémentaire pour prendre position sur des sujets sensibles, comme la défense des droits humains, alors que les représentants du pouvoir exécutif restent contraints par les conventions diplomatiques et par la crainte de la réaction de la part des États mis en cause. L'affichage, depuis mars 2025, sur les grilles de l'Assemblée nationale, du portrait des otages français en Iran Cécile Kohler et Jacques Paris, témoigne de cette complémentarité entre les initiatives parlementaires et les positions

(1) Discours de M. Ricardo Lagos lors de l'inauguration de la 108^e session plénière de l'UIP en avril 2003, cité dans Philippe Péjo, « *La diplomatie parlementaire, actrice émergente de communications diplomatiques démocratisées* », Hermès, la revue, CNRS Éditions, n° 81, 2018, p. 79.

gouvernementales. Cette démarche est venue pertinemment renforcer la stratégie gouvernementale visant à accroître la pression sur l’Iran en faveur de leur libération.

D’autre part, les parlementaires sont engagés dans la promotion et la diffusion des pratiques démocratique afin de renforcer la place et le rôle des parlements dans le monde. L’Union interparlementaire a par exemple établi des normes et lignes directrices afin de diffuser les bonnes pratiques, notamment à travers un guide intitulé *Parlement et démocratie au XXI^e siècle* qui rappelle les cinq objectifs cardinaux d’un parlement : être représentatif, transparent, accessible, responsable et efficace ⁽¹⁾.

**Les standards parlementaires de l’Assemblée parlementaire du Commonwealth :
un outil au service de la diffusion des valeurs démocratiques**

L’Assemblée parlementaire du Commonwealth (CPA), fondée en 1911, est une organisation internationale qui regroupe près de 180 membres (Parlements et législatures) issus de 53 des 56 pays du Commonwealth. Depuis 1971, elle possède le statut d’association caritative du Royaume-Uni.

La CPA adopte régulièrement des déclarations, recommandations et standards parlementaires qui orientent les pratiques démocratiques dans l’ensemble du Commonwealth. Celles-ci sont regroupées dans un cadre de référence intitulé *CPA Benchmarks for Democratic Legislatures*, adopté en 2006 et mis à jour en 2018 puis en 2025 ⁽²⁾. Ce document recense des critères de bonne gouvernance parlementaire afin de renforcer la transparence, l’indépendance et l’inclusion.

Les recommandations sont assorties d’environ 200 indicateurs, couvrant neuf catégories : les élections et le rôle des partis politiques ; les immunités et la procédure législative ; la législation ; le rôle des commissions permanentes ; la supervision et la responsabilité ; la représentation et l’engagement ; le service parlementaire ; la rémunération des parlementaires ; les questions déontologiques.

Ces indicateurs servent de référence aux évaluations internes menées par chaque parlement membre de la CPA, sur la base d’un guide pratique mis à leur disposition ⁽³⁾.

● La contribution des parlementaires à la diffusion des pratiques démocratiques peut également prendre la forme de missions d’observation de processus électoraux à l’étranger.

La démocratisation des pays d’Europe centrale et orientale à partir des années 1980 a d’abord conduit à la mise en place de missions d’observation bilatérales entre l’Assemblée nationale et le Sénat, d’une part, et des pays partenaires, d’autre part ⁽⁴⁾. Après avoir connu une période dynamique lors des

(1) *Union interparlementaire, Parlement et démocratie au XXI^e siècle : guide des bonnes pratiques, 2006, p. 182* ([lien](#)).

(2) *Commonwealth Parliamentary Association, Updated Benchmarks for Democratic Legislatures, 2025* ([lien](#)).

(3) *Commonwealth Parliamentary Association, Field Guide, CPA Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures, 2025* ([lien](#)).

(4) *L’opportunité de ces missions est appréciée par le Bureau de l’Assemblée nationale au regard de quatre critères définis dans une décision du 21 juin 1989 : l’exigence d’une demande formelle ; le caractère*

années 1990 et 2000, ces missions bilatérales se font désormais plus rares. Aucune mission n'a été constituée depuis 2010 et l'envoi d'une délégation composée d'un député et d'une sénatrice au Kosovo, pour y observer les premières élections législatives du pays, le 12 décembre 2010.

L'observation des processus électoraux se déploie aujourd'hui essentiellement dans un cadre multilatéral. L'Assemblée parlementaire de la francophonie (APF) contribue à l'organisation de missions électorales dans l'espace francophone. Au niveau européen, les parlementaires français sont également régulièrement sollicités pour observer les scrutins électoraux *via* l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) et l'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (AP-OSCE). En tant que vice-présidente de la commission des questions politiques et de la démocratie et ancienne vice-présidente de la sous-commission de l'APCE sur les Balkans occidentaux, la rapporteure Liliana Tanguy a participé à plusieurs missions d'observation électorale, en Serbie en décembre 2023, en Macédoine du Nord en mai 2024 et au Kosovo en décembre 2025. Elle est aujourd'hui chargée, au sein de la commission de suivi des engagements des États membres du Conseil de l'Europe, d'un rapport de post-suivi consacré au Monténégro.

La contribution de l'APF aux missions électorales de la francophonie

Dans l'espace francophone, l'APF est associée à des missions électorales de la francophonie (MEF) organisées par l'Organisation internationale de la francophonie (OIF). En 2025, l'APF a notamment participé à des missions d'observation d'élections présidentielles au Gabon, aux Seychelles et en Guinée, et d'élections législatives aux Comores, en Moldavie et en Côte d'Ivoire. Une MEF est constituée de plusieurs observateurs et comprend en général un parlementaire issu d'une section de l'APF, sur la base d'une rotation entre les quatre régions représentées (Afrique, Amérique, Asie-Pacifique et Europe).

La participation de l'APF aux MEF est encadrée par un mémorandum d'entente signé avec l'OIF, qui prévoit la possibilité pour des parlementaires de présider ces missions ⁽¹⁾. Force est néanmoins de constater que cette faculté est faiblement mise en œuvre, la plupart des présidents désignés par l'OIF étant des universitaires ou des représentants de la société civile. Il serait à cet égard pertinent de mobiliser davantage les parlementaires lors des élections législatives, notamment en leur confiant des responsabilités de chef de délégation des MEF. Leur légitimité démocratique et leur expérience du processus électoral constituent en effet des atouts majeurs pour la crédibilité de ces missions.

exceptionnel des élections, du fait de « l'importance politique du pays » ; la nécessité d'un avis du ministère des affaires étrangères et la garantie de pouvoir suivre sur place et sans contrainte le déroulement des élections.

(1) *Mémorandum d'entente entre l'Organisation internationale de la Francophonie et l'Assemblée parlementaire de la Francophonie ([lien](#)).*

Les missions d'observation électorale de l'AP-OSCE

L'AP-OSCE déploie régulièrement des missions d'observation électorale. Ces missions se déroulent en trois temps : des réunions préparatoires permettent d'abord de présenter la situation politique du pays ainsi que le cadre juridique électoral ; les parlementaires se rendent ensuite dans les bureaux de vote pour y observer le déroulement du scrutin ; une réunion conclusive permet enfin aux membres de partager leur expérience, avant une conférence de presse animée par les chefs de délégation.

Depuis 1991, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) coordonne l'organisation de ces missions au nom de l'OSCE. Il organise une réunion à la fin de la mission avec les observateurs parlementaires et assure un soutien logistique à leur déploiement ⁽¹⁾. Le BIDDH a élaboré un guide pratique à l'attention des observateurs électoraux, qui recense les bonnes conduites à adopter lors des missions à l'étranger. Parmi ces lignes directrices figurent notamment le respect de l'autorité des corps électoraux, le maintien d'une stricte impartialité politique en toutes circonstances et la non-interférence dans les processus électoraux ⁽²⁾. Les délégations peuvent associer des membres de l'APCE et du Parlement européen.

Plus de 5 000 parlementaires de l'AP-OSCE ont observé près de 170 élections depuis 1993. En 2025, l'AP-OSCE a déployé cinq missions d'observation électorale, composées de 211 parlementaires ⁽³⁾. La rapporteure Liliana Tanguy s'est rendue en Moldavie, dans la région autonome de Gagaouzie, dans le cadre de la mission d'observation des élections législatives moldaves du 28 septembre 2025. Le rapport de cette mission a relevé des attaques hybrides sans précédent de la Russie, comprenant des campagnes de désinformation attribuées à des influenceurs pro-russes ⁽⁴⁾.

● En plus de promouvoir les valeurs démocratiques, la diplomatie parlementaire élargit les horizons de la diplomatie régaliennne en ouvrant des possibilités d'expression sur les sujets internationaux à l'opposition. Cette représentation pluraliste à l'étranger peut être perçue comme d'intérêt national, à l'exemple des considérations figurant dans un rapport établi pour le gouvernement marocain sur « *L'approche parlementaire du nouveau modèle de développement du Royaume* » : « *De par l'indépendance des parlementaires et leurs appartenances à des courants divers et variés, la diplomatie parlementaire permet de multiplier les opportunités, d'établir des liens avec d'autres pays sur la base de proximité idéologique et culturelle des élus et d'être ainsi un facteur de rayonnement des valeurs du pays et une occasion de plaider en faveur de causes nationales* » ⁽⁵⁾.

(1) Les frais afférents aux missions électorales sont pris en charge par le Parlement dont est originaire l'observateur. Au sein du Parlement, c'est la délégation française à l'AP-OSCE, cofinancé par l'Assemblée nationale et le Sénat, qui pourvoit financièrement à ces missions.

(2) Assemblée parlementaire de l'OSCE, Code de conduite des observateurs électoraux de l'AP-OSCE ([lien](#)).

(3) Assemblée parlementaire de l'OSCE, Rapport annuel des observations électorales 2025 ([lien](#)).

(4) Mission d'observation électorale conjointe de l'OSCE, de l'AP-OSCE, de l'APCE et du Parlement européen, élections législatives en Moldavie du 28 septembre 2025, conclusions préliminaires ([lien](#)).

(5) Cité par Karim Zaouaq, L'essentiel de la diplomatie parlementaire, Éditions Spinelle, 2021, p. 146.

La composition pluraliste des délégations qui se rendent à l'étranger, en particulier dans le cadre des groupes d'amitié ⁽¹⁾, constitue à cet égard un canal d'influence auprès de certains interlocuteurs réticents à engager un dialogue à travers les structures gouvernementales. Lors de son déplacement en Serbie au titre d'une mission de la commission des affaires étrangères relative à la paix entre la Serbie et le Kosovo ⁽²⁾, le rapporteur Pierre Pribetich a ainsi pu rencontrer des membres de l'opposition au parti *Srpska napredna stranka* (SNS) du président serbe Aleksandar Vučić, qui refusaient jusqu'alors de s'entretenir avec des représentants du gouvernement français, qu'ils accusent de soutenir le pouvoir en place.

b. La liberté de parole des parlementaires : un outil de résolution des différends et de perpétuation du dialogue dans les situations de crise

● La diplomatie parlementaire ouvre des espaces de dialogue complémentaires à ceux de l'exécutif. Comme le relève l'APCE dans une résolution de 2010 intitulée « Promouvoir la diplomatie parlementaire » (voir annexe n°2 du présent rapport), « *la diplomatie parlementaire et les méthodes qu'elle emploie aboutissent souvent à des résultats qui sont difficiles à obtenir par d'autres voies conventionnelles* » ⁽³⁾. En effet, le contact permanent avec les parlements étrangers permet de mettre en commun les expériences des parlementaires et favorise l'établissement et le développement de relations de confiance entre les élites politiques des pays concernés.

À cet égard, la diplomatie parlementaire revêt une importance particulière dans les territoires avec lesquels la France n'entretient aucune relation diplomatique officielle. Six parlementaires membres du Groupe d'études à vocation internationale (GEVI) de l'Assemblée nationale se sont par exemple rendus à Taïwan en juin 2025.

● Lorsque les relations avec les pays partenaires traversent des phases de tension, l'action internationale des parlementaires permet de passer des messages à un niveau politique, sans pour autant que cette parole engage une position officielle de la France. Ces contacts contribuent, sinon au rétablissement des relations diplomatiques au niveau gouvernemental, du moins au maintien d'un canal de dialogue. Les groupes d'amitié peuvent se révéler particulièrement utiles dans ce genre de configuration. Le groupe d'amitié France-Burkina Faso a ainsi organisé en avril 2025 un déjeuner avec le chargé d'affaires burkinabais en France, M. Jean-

(1) *La répartition entre les différents groupes politiques des membres de la délégation du groupe d'amitié en mission à l'étranger obéit à des règles fixées par le bureau de l'Assemblée nationale. En dehors des destinations lointaines (plus de 5 heures de vol), chaque délégation compte un député membre de chacun des quatre groupes politiques les plus importants (Rassemblement national, Ensemble pour la République, La France Insoumise, Socialistes et apparentés), le ou les députés restant appartenant à l'un des sept autres groupes par alternance, selon un système dit « de tourniquet ».*

(2) *Mission d'information visant à apporter une contribution parlementaire à la définition des contours d'un accord de paix entre la Serbie et le Kosovo.*

(3) *Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, résolution 1773, Promouvoir la diplomatie parlementaire, 12 novembre 2010 ([lien](#)).*

Marie Bakouan, dans un contexte de rupture des relations diplomatiques entre les deux pays liée à l'arrivée au pouvoir de militaires au Burkina Faso en 2022.

D'une manière générale, la liberté de parole des parlementaires leur permet d'aborder des sujets sensibles de manière moins formelle, d'enrichir la compréhension mutuelle des situations complexes ou d'identifier des pistes de nature à dépasser les éventuels irritants. Cette liberté de parole ne saurait toutefois contredire ou brouiller les messages de la politique étrangère française, au risque d'entretenir une diplomatie parallèle.

Le rôle de la diplomatie parlementaire en cas de crise diplomatique : l'exemple de l'Algérie

Dans un contexte marqué par des tensions diplomatiques croissantes entre la France et l'Algérie, la diplomatie parlementaire a permis de maintenir un espace de dialogue complémentaire et de garder un lien entre les représentants des deux pays. Les commissions des affaires étrangères des deux chambres ont cherché à maintenir le contact avec leurs homologues algériens. À l'Assemblée nationale, le président Bruno Fuchs a sollicité, par courrier, une audience auprès de son homologue. Au Sénat, le vice-président de la commission, M. Akli Mellouli, s'est rendu à plusieurs reprises en Algérie en 2025.

Dans ce même esprit, plusieurs parlementaires français ont fait le déplacement en Algérie au cours de l'année 2025 : une délégation d'élus de l'Assemblée nationale et du Sénat, conduite par le sénateur Akli Mellouli et la députée Sabrina Sebaihi, s'est rendue à Alger et Sétif, le 8 mai 2025, à l'occasion des commémorations des 70 ans de la répression des manifestations de Sétif, Guelma et Kheratta par les autorités coloniales. Cette visite est intervenue quelques semaines après l'expulsion de plusieurs agents des réseaux diplomatiques et consulaires respectifs et le rappel de l'ambassadeur de France pour consultations. Les parlementaires ont rempli un rôle que le gouvernement ne pouvait assumer dans ce contexte, en assurant une présence française à une commémoration particulièrement symbolique pour les Algériens, portant un message d'apaisement.

Les parlementaires jouent enfin un rôle déterminant à l'égard des communautés française et algérienne établies dans l'un ou l'autre pays, dans la mesure où, en particulier s'agissant des élus des Français de l'étranger, ils font le lien avec ces populations, dialoguent avec les diasporas et peuvent représenter un relais pour certaines de leurs revendications.

- Les parlementaires peuvent enfin faire office de médiateurs impartiaux, en facilitant le dialogue pour prévenir ou désamorcer les conflits et rétablir la paix. L'Assemblée parlementaire de la francophonie déploie ainsi régulièrement des missions de bons offices, qui permettent de rétablir la confiance et d'identifier les points de convergence utiles à une désescalade.

L'implication des parlementaires dans la résolution des conflits : la mission de bons offices de l'APF entre le Rwanda et la République démocratique du Congo (RDC)

Une mission de bons offices a été envoyée en mai 2025 pour œuvrer à un retour du dialogue entre le Rwanda et la République démocratique du Congo, sur fond d'accusations par la RDC concernant un soutien rwandais au Mouvement armé rebelle du 23 mars (M23). Conduite par la déléguée générale de l'APF, Mme Amélia Lakrafi, et par le président de l'APF, M. Hilarion Etong, la mission a rencontré de nombreux acteurs institutionnels impliqués dans la résolution du conflit.

Dans un premier temps, la mission s'est rendue à Kinshasa où elle a rencontré les présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale de la RDC, ainsi que plusieurs parlementaires de la majorité et de l'opposition. Elle a également été accueillie par le président de la République démocratique du Congo, M. Félix Tshisekedi, et rencontré des représentants de la société civile. La délégation a ensuite poursuivi sa mission à Kigali, où elle a notamment rencontré les présidents du Sénat et de la Chambre des députés rwandais.

Cette mission a permis d'identifier les points de blocage entre les deux pays et de proposer un cadre de suivi et des pistes d'action concertées, en particulier sur les questions transfrontalières, humanitaires et sécuritaires. Cette mission de bons offices a été reconnue par l'UIP comme un modèle de diplomatie préventive. Elle démontre que les parlements peuvent contribuer utilement à la stabilité et à la paix lorsqu'ils sont mobilisés de manière structurée et coordonnée.

c. Rapprocher la diplomatie des citoyens : la diplomatie parlementaire au service de la coopération décentralisée

● S'ils représentent la Nation, les parlementaires entretiennent une relation constante avec leur circonscription et constituent, à ce titre, des relais importants de l'action extérieure des collectivités territoriales (AECT)⁽¹⁾. Cette action est complémentaire de celle du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, comme le relève le livre blanc « Diplomatie et territoires » rédigé en 2016 par la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD)⁽²⁾.

Les députés appuient et relaient l'ensemble des projets de coopération menés par les collectivités françaises avec des autorités locales étrangères, réunis sous le nom de « coopération décentralisée ». Afin d'accompagner les collectivités dans leur engagement à l'international, un guide opérationnel de la coopération décentralisée a été publié en 2020⁽³⁾. Ce guide invite notamment les collectivités en recherche de partenariat à prendre l'attache du député de leur territoire, qui peut être

(1) La notion d'action extérieure des collectivités territoriales a été reconnue par la loi n° 2024-773 du 7 juillet 2024 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale.

(2) Ministère des affaires étrangères et du développement international, commission nationale de la coopération décentralisée, Diplomatie et territoires. Pour une action extérieure démultipliée. 21 propositions pour un nouveau partenariat MAEDI/Collectivités territoriales, *La Documentation française*, 2016.

(3) Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT), Guide opérationnel de la coopération décentralisée, 2020 ([lien](#)).

membre du groupe d'amitié bilatéral et orienter ainsi les porteurs de projets vers les zones identifiées comme porteuses d'opportunités de partenariats.

Les groupes d'amitié peuvent en particulier décliner les liens noués avec les pays partenaires au niveau territorial, en favorisant l'établissement de relations entre collectivités territoriales *via* des conventions de jumelages qui inscrivent les relations avec les collectivités partenaires dans la durée et apportent des solutions réciproques à des défis communs ⁽¹⁾. À ce jour, plus de 10 000 partenariats et jumelages ont été engagés par 4 700 collectivités territoriales.

Les députés participent également activement à la promotion des intérêts économiques de leurs territoires et à l'attractivité des entreprises locales. Certains programmes de réception de délégations parlementaires étrangères prévoient notamment des rencontres avec des élus locaux et des entreprises locales.

● Parmi cette contribution de la diplomatie parlementaire à la coopération décentralisée, il convient de relever le rôle particulier des parlementaires représentant les Français établis hors de France ⁽²⁾. Du fait de leur ancrage local à l'étranger, ces élus entretiennent une relation régulière avec les services diplomatiques et consulaires, mais également avec les parlementaires étrangers et les exécutifs relevant de leur circonscription. Dans le cadre des visites officielles ou d'État à l'étranger du président de la République et du premier ministre, les élus de la circonscription dans laquelle se trouve le pays hôte sont ainsi régulièrement associés aux délégations.

Les parlementaires représentant les Français établis hors de France sont particulièrement investis sur les questions relatives à la protection des ressortissants français vivant à l'étranger, comme en témoigne l'engagement de la députée Amélia Lakrafi et de la sénatrice Olivia Richard en matière de protection des femmes françaises victimes de violences domestiques. Plus largement, ils formulent régulièrement des propositions de modernisation des services publics pour les Français de l'étranger, à l'instar de la loi du 13 juin 2024 visant à poursuivre la dématérialisation de l'état civil du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, issue d'une proposition de loi portée par la sénatrice Samantha Cazebonne ⁽³⁾.

(1) Le premier alinéa de l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales précise que, si les collectivités peuvent conclure des conventions avec des autorités locales étrangères pour mener des actions de coopération ou d'aide au développement, celles-ci doivent respecter « les engagements internationaux de la France ».

(2) Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, les Français vivant à l'étranger sont représentés à l'Assemblée nationale (article 24 de la Constitution). On compte actuellement onze députés représentant les Français établis hors de France.

(3) Loi n° 2024-538 du 13 juin 2024 visant à poursuivre la dématérialisation de l'état civil du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

B. UNE DIPLOMATIE PARLEMENTAIRE DE PLUS EN PLUS STRUCTURÉE

1. Une action internationale des parlementaires d'abord fondée sur des prérogatives législatives et de contrôle de la politique étrangère du gouvernement

a. L'approbation des traités et accords : une activité importante sur le plan quantitatif mais à la portée limitée

● Alors que la négociation des engagements internationaux relève de la compétence exclusive du pouvoir exécutif, le Parlement dispose du pouvoir d'autoriser ou de refuser la ratification ou l'approbation de certains traités ou accords. Aux termes de l'article 53 de la Constitution de 1958, sont ainsi concernés les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, les traités qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient des dispositions de nature législative ou ceux qui sont relatifs à l'état des personnes ou qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire. Un quart environ des traités et accords conclus par la France sont soumis au Parlement pour approbation, cette proportion variant selon l'évolution de la jurisprudence du Conseil d'État ⁽¹⁾. Au cours des XVI^e et XVII^e législatures, l'Assemblée nationale a adopté 57 projets de loi autorisant l'approbation ou la ratification de textes internationaux ⁽²⁾.

- La compétence du Parlement reste toutefois limitée.

En premier lieu, le droit d'amendement des parlementaires est fortement restreint. Si, depuis 2003, le Règlement de l'Assemblée nationale n'interdit pas formellement le dépôt d'amendements sur les textes autorisant la ratification d'un accord international, le droit d'amendement est limité au dispositif du projet de loi et ne s'applique pas aux dispositions de la convention elle-même. De la même manière, le Conseil constitutionnel a précisé que les membres du Parlement ne sauraient être reconnus compétents « *pour assortir de réserves, de conditions ou de déclarations interprétatives l'autorisation de ratifier un traité ou d'approuver un accord international* » ⁽³⁾. Cette interdiction peut créer des difficultés, en particulier lorsque les parlements étrangers disposent de la capacité d'amender le texte. S'agissant de la ratification du traité d'amitié franco-allemand du 22 janvier 1963, des parlementaires français avaient ainsi proposé une adjonction afin de répondre à l'ajout par le Parlement allemand d'un préambule au projet de loi de ratification. Différentes modalités de procédure permirent d'écarter cette adjonction, soit en

(1) S'agissant des accords ou traités ayant une incidence financière, le Conseil d'État a par exemple estimé dans un premier temps qu'étaient concernés tous les textes créant « une charge directe et immédiate », conduisant à une forte augmentation des textes soumis à l'examen du Parlement. Le Conseil d'État a ensuite assoupli sa position en excluant les accords qui ne comportent « aucun engagement excédant par leur montant limité et par leur nature les dépenses liées au fonctionnement courant incombant normalement aux administrations dans le cadre de leurs compétences habituelles » (CE, décision n° 395313 du 12 juillet 2017).

(2) Rapport d'information du 4 février 2026 sur la mise en application des lois autorisant la ratification ou l'approbation de textes internationaux depuis la XVI^e législature ([lien](#)).

(3) Décision n° 2003-470 DC du 9 avril 2003, Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale.

considérant qu'un tel amendement était par nature irrecevable, soit en lui opposant l'irrecevabilité de l'article 41 de la Constitution.

Le Parlement ne statue pas davantage sur les réserves émises par le gouvernement à propos d'un accord ou traité. Ces réserves ne sont pas incorporées dans le projet de loi transmis au Parlement mais sont simplement communiquées aux assemblées parlementaires, qui peuvent en faire état dans les rapports préparés par les commissions permanentes compétentes au fond ⁽¹⁾. Cette procédure permet une certaine souplesse, en n'exigeant pas de nouvelle sollicitation du Parlement en cas de modification du contenu des réserves.

En outre, même une fois la loi d'autorisation promulguée, la décision de ratifier ou d'approuver une convention peut être ajournée de manière discrétionnaire par le pouvoir exécutif. Il convient de relever à cet égard que, postérieurement à l'adoption du texte soumis à son examen, la commission des affaires étrangères peut faire part au gouvernement de son appréciation sur l'opportunité d'une inscription à l'ordre du jour de la séance publique, en particulier lorsque la situation politique s'est dégradée dans le pays concerné ⁽²⁾. Sous la XV^e législature, les projets de loi relatifs à l'accord d'extradition avec Hong Kong et la convention d'entraide judiciaire et d'extradition avec le Mali n'ont pas été inscrits à l'ordre du jour de la séance publique, « *en raison de l'évolution de la situation interne des deux pays, à l'origine de difficultés politiques pour la poursuite du processus d'autorisation législative* » ⁽³⁾.

Enfin, en pratique, une partie significative des traités et accords fait l'objet d'un examen simplifié. Sur décision de la Conférence des présidents, le projet de loi de ratification ou d'approbation est directement mis aux voix, sans qu'aucun orateur ne s'exprime en séance publique ⁽⁴⁾. Depuis le début de la XVII^e législature, sur les 22 projets de loi portant sur des traités ou accords internationaux, 16 projets de loi ont été examinés selon la procédure d'examen simplifié et 6 selon la procédure normale ⁽⁵⁾. Les rapporteurs relèvent cependant que cette procédure ne limite pas la compétence des parlementaires, dans la mesure où, d'une part, un débat a été organisé en commission sur le rapport et le projet de loi et, d'autre part, qu'un président de groupe peut faire opposition à la procédure d'examen simplifié pour que le texte soit discuté en séance ⁽⁶⁾.

(1) *Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009*, Journal officiel, 16 avril 2009, p. 6528.

(2) *Jusqu'en 2019, une motion d'ajournement permettait de retarder l'adoption d'un projet de loi de ratification lorsque l'autorisation était subordonnée à des conditions extérieures à l'objet de l'accord. Cette motion a été supprimée par la résolution du 4 juin 2019 modifiant le règlement de l'Assemblée nationale. La pratique subsiste cependant, en dehors de toute disposition textuelle.*

(3) Fiche « *Connaissances de l'Assemblée* » n° 66, *La ratification des traités* ([lien](#)).

(4) *Article 103 du Règlement de l'Assemblée nationale. La procédure d'examen simplifiée est engagée à la demande du gouvernement, du président de l'Assemblée nationale, d'un président de groupe ou du président de la commission permanente saisie au fond.*

(5) *Sous la XVI^e législature, la proportion du recours à la procédure d'examen simplifié est moins importante, avec 17 projets de loi directement mis aux voix et 18 projets de loi examinés selon la procédure normale.*

(6) *Au Royaume-Uni, la compétence du Parlement est encore plus limitée. En vertu d'une convention à la Constitution dénommée « Ponsoby Rule », la ratification d'un traité par le gouvernement ne peut intervenir*

● Bien que cette ratification puisse paraître formelle, elle emporte en réalité de véritables conséquences en droit ⁽¹⁾. En fonction de l'importance du traité ou de l'accord et des enjeux qu'il soulève, le Parlement peut exercer un véritable contrôle politique. Si les refus d'autoriser la ratification demeurent rares, quelques exemples rappellent la portée de cette prérogative historique du Parlement. Le vote d'une question préalable a ainsi conduit au rejet du projet de loi prévoyant la ratification du traité du 27 mai 1952 instituant la Communauté européenne de défense (CED). Aux États-Unis, le Sénat dispose d'une compétence fondamentale en matière de traités, car il autorise leur ratification à la majorité qualifiée des deux tiers ⁽²⁾. Une vingtaine de traités ont été rejetés sur cette base, et le Sénat a notamment refusé de ratifier le Traité de Versailles en 1920 ou, plus récemment, le *Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty* en 1999.

Pour autant, les rapporteurs relèvent que l'examen des projets de traités et accords rencontre encore d'importantes limites, qui atténuent la portée de l'autorisation parlementaire. Le Parlement ne dispose aujourd'hui que d'une faible visibilité quant à la programmation des projets de loi d'autorisation de ratification, alors que les accords en cause font l'objet de négociations programmées. Ils insistent à cet égard sur l'intérêt d'une plus grande transparence afin d'anticiper les travaux et d'optimiser le rythme d'examen des textes d'autorisation.

● Enfin, parallèlement à la procédure d'approbation, depuis 1992, les parlementaires peuvent saisir le Conseil constitutionnel de la conformité d'une convention internationale à la Constitution, avant même l'engagement de la procédure de ratification (article 54 de la Constitution). Cette possibilité a notamment été utilisée par les parlementaires concernant l'accord commercial entre l'Union européenne et le Canada ⁽³⁾. En l'absence de conformité, l'autorisation de ratification ou d'approbation ne peut intervenir qu'après une révision constitutionnelle.

b. Un contrôle parlementaire de l'action diplomatique du pouvoir exécutif qui tend à se développer

● Par-delà sa compétence législative, le Parlement a développé différents outils propres à lui permettre d'assurer sa double mission institutionnelle d'information et de contrôle de l'action du gouvernement dans le domaine international.

qu'après avoir laissé au Parlement un délai de 21 jours de séances pour l'examiner. Ce contrôle peut prendre la forme d'un débat, de questions parlementaires ou encore du dépôt d'une motion. Faute de temps parlementaire disponible, la plupart des traités ne font pas l'objet d'un examen formel par les assemblées. Le Constitutional Reform and Governance Act de 2010 a cependant accru le pouvoir des parlementaires, en consacrant un droit de veto de la Chambres des communes.

(1) Depuis sa décision d'assemblée n° 181249 SARL du parc d'activité de Blotzheim du 18 décembre 1998, le Conseil d'État vérifie que, lorsqu'elle est nécessaire, l'autorisation du Parlement a bien été recueillie. En cas d'irrégularité, le décret de ratification ou d'approbation du traité ou de l'accord peut être attaqué par voie d'action et par voie d'exception (CE, Assemblée, n° 242860, 5 mars 2003, Aggoun).

(2) Constitution fédérale des États-Unis d'Amérique, article II, section 2.

(3) Décision n° 2017-749 DC du 31 juillet 2017, Accord économique et commercial global entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part.

Les crédits des missions d'action internationale de la France font d'abord l'objet d'un examen annuel par le Parlement, dans le cadre du projet de loi de finances (PLF). Les rapporteurs spéciaux désignés par la commission des finances sont chargés d'examiner les crédits d'une ou plusieurs missions. Ils disposent de prérogatives importantes d'investigation sur pièces et sur place ⁽¹⁾. Des rapporteurs pour avis sont nommés au sein de la commission des affaires étrangères afin d'examiner les crédits des programmes relevant des missions du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. En 2025, la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale a rendu neuf avis budgétaires ⁽²⁾, en particulier sur les crédits des missions *Action extérieure de l'État*, dotée de 3,3 milliards d'euros dans le PLF pour 2026, et *Aide publique au développement*, dotée de 3,7 milliards d'euros. Ce travail donne lieu à une audition du ministre des affaires étrangères par la commission, qui permet aux députés d'évoquer les grandes orientations de la politique étrangère de la France et d'obtenir des éclaircissements sur les arbitrages budgétaires.

Le gouvernement peut ensuite effectuer, de sa propre initiative ou à la demande d'un groupe parlementaire, une déclaration devant l'Assemblée nationale qui donne lieu à un débat et peut faire l'objet d'un vote (article 50-1 de la Constitution). Certaines déclarations concernent les questions internationales et offrent la possibilité aux parlementaires de s'exprimer sur la politique étrangère de la France ou l'actualité internationale et d'interroger les membres du gouvernement. Suite à l'opération militaire menée par les États-Unis au Venezuela le 3 janvier 2026 et à la capture et l'exfiltration du président vénézuélien Nicolás Maduro, une déclaration suivie d'un débat a par exemple été organisée le 19 janvier 2026 sur le rôle de la France dans la prévention et la résolution des crises politiques internationales. Si ces déclarations permettent d'informer le Parlement sur les enjeux internationaux, les rapporteurs relèvent que leur portée reste limitée en pratique. Les déclarations interviennent tardivement par rapport à l'actualité internationale, et le format de débat retenu favorise davantage une juxtaposition de prises de position qu'un véritable échange contradictoire.

Même si cette pratique reste plus rare, le gouvernement peut également engager sa responsabilité sur une déclaration de politique générale en matière internationale, sur le fondement de l'article 49, alinéa 1^{er} de la Constitution. Le 16 janvier 1991, le Parlement a ainsi été convoqué en session extraordinaire afin d'approuver une déclaration relative à l'engagement des forces armées françaises lors de la première guerre du Golfe. De la même manière, le premier ministre François Fillon a engagé la responsabilité de son gouvernement le 17 mars 2009 sur

(1) Article 57 de la Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

(2) Ces avis concernent les crédits de plusieurs missions : trois programmes de la mission *Action extérieure de l'État* (action de la France en Europe et dans le monde, Français à l'étranger et affaires consulaires, diplomatie culturelle et d'influence et Francophonie) ; les missions *Aide publique au développement*, *Défense et Immigration*, *Asile et Intégration* ; une partie des crédits de la mission *Écologie, développement et mobilités durables* ; le compte de concours financier dédié aux « Avances à l'audiovisuel public » ainsi que les crédits de la mission *Économie destinés au financement et au soutien du commerce extérieur de la France*.

la politique étrangère et le retour de la France au sein du commandement intégré de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN).

Le contrôle de l'action internationale de l'exécutif se manifeste surtout par les questions que les parlementaires adressent régulièrement aux membres du gouvernement. Comme le relève M. Didier Mauss, « *il n'y a pas une semaine sans que les questions internationales soient, d'une manière ou d'une autre, évoquées dans l'enceinte du Palais Bourbon* »⁽¹⁾.

Les séances de questions au gouvernement, organisées les mardis et mercredi après-midi à l'Assemblée nationale, permettent en particulier aux députés d'interroger le gouvernement sur l'actualité internationale. De nombreuses questions ont ainsi été posées par les députés relatives à la détention d'otages français à l'étranger, et notamment sur la situation de Cécile Kohler et Jacques Paris⁽²⁾.

Les parlementaires adressent ensuite fréquemment des questions écrites aux membres du gouvernement sur les questions internationales. En plus d'apporter des éclaircissements aux députés, ces questions peuvent également être très utiles pour le pouvoir exécutif. Elles permettent au gouvernement de s'exprimer sur des sujets pour lesquels une prise de parole serait trop solennelle, ou bien susciterait une réaction vive des pays partenaires. À l'occasion d'une question posée par le député Thomas Porte, le ministre de l'Europe et des affaires étrangères a par exemple pu s'exprimer sur les dérives de la transition en Guinée et rappelé ses exigences en faveur d'un retour à l'ordre constitutionnel⁽³⁾. Depuis le début de la XVII^e législature, au 3 février 2026, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères a été saisi de 358 questions écrites, pour un taux de réponse de 71,5 %, ce qui le place dans la moyenne des ministères⁽⁴⁾.

Enfin, les commissions d'enquête permettent de recueillir des éléments d'information sur des faits déterminés qui peuvent concerner les questions internationales. Les rapporteurs de ces commissions disposent d'un pouvoir d'enquête sur pièce et sur place et les personnes convoquées sont tenues de déférer à cette convocation et sont entendues sous serment⁽⁵⁾. L'Assemblée nationale a par exemple créé le 11 octobre 2007 une commission d'enquête relative aux conditions de libération des infirmières et du médecin bulgares détenus en Libye et sur les récents accords franco-libyens⁽⁶⁾.

(1) Didier Mauss, « *Le cadre institutionnel de la diplomatie parlementaire* », op. cit., p. 26.

(2) *S'ils ne sont certes plus détenus depuis le 4 novembre 2025, Cécile Kohler et Jacques Paris restent à date assignés à résidence à l'ambassade de France en Iran.*

(3) *Question écrite n° 4929 de M. Thomas Porte, publiée au Journal officiel de la République française le 6 mai 2025, p. 3275.*

(4) *Statistiques disponibles sur le site internet de l'Assemblée nationale ([lien](#)).*

(5) *Article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.*

(6) *Rapport n° 622 du 22 janvier 2008 fait au nom de la commission d'enquête sur les conditions de libération des infirmières et du médecin bulgares détenus en Libye et sur les récents accords franco-libyens ([lien](#)).*

c. Le renforcement des prérogatives du Parlement en matière de relations internationales depuis la réforme constitutionnelle de 2008

● Le Parlement a longtemps été tenu éloigné des questions de défense, matières réservées au pouvoir exécutif par la Constitution ⁽¹⁾. Jusqu'en 2008, le rôle du Parlement était limité à la seule autorisation de la déclaration de la guerre (article 35 de la Constitution), disposition dénuée de portée en pratique et qui n'a jamais été mise en œuvre depuis 1958.

Face au retard de la France par rapport aux autres grandes démocraties ⁽²⁾, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a associé plus étroitement le Parlement aux opérations extérieures et aux questions de défense.

D'une part, le gouvernement est désormais tenu d'informer le Parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger, au plus tard trois jours après le début de l'intervention. L'information doit s'accompagner d'éléments sur les objectifs poursuivis et elle peut donner lieu à un débat qui n'est suivi d'aucun vote.

D'autre part, la prolongation d'une intervention des forces armées françaises à l'étranger au-delà de quatre mois doit faire l'objet d'une autorisation par le Parlement, l'Assemblée nationale statuant en dernier ressort en cas de désaccord avec le Sénat (article 35, alinéa 3 de la Constitution). La procédure d'autorisation a été engagée à sept reprises depuis 2008.

MISE EN ŒUVRE DE LA PROCÉDURE D'AUTORISATION DE LA PROLONGATION D'INTERVENTION DES FORCES ARMÉES À L'ÉTRANGER DEPUIS 2008

Date du vote	Opération concernée	Issue du vote
22 septembre 2008	Intervention en Afghanistan	Autorisation
28 janvier 2009	Interventions au Tchad, en République centrafricaine, en Côte d'Ivoire, au Liban et au Kosovo	Autorisation
12 juillet 2011	Intervention en Libye	Autorisation
22 avril 2013	Opération Serval menée au Mali	Autorisation
25 février 2014	Opération Sangaris en Centrafrique	Autorisation
13 janvier 2015	Opération Chammal en Irak	Autorisation
25 novembre 2015	Engagement des forces aériennes au-dessus du territoire syrien	Autorisation

(1) Aux termes de l'article 15 de la Constitution, le chef de l'État est « chef des armées » et « préside les conseils et comités supérieurs de la défense nationale ». L'article 20 prévoit que le gouvernement « dispose de la force armée » et l'article 21 désigne le premier ministre comme « responsable de la défense nationale ».

(2) Les revendications d'un contrôle parlementaire plus affirmé sur l'emploi des forces armées à l'étranger ont connu un intérêt renouvelé à la faveur des interventions militaires en Afghanistan en 2001, puis en Irak en 2003. Dès 1994, la Cour constitutionnelle allemande a subordonné le déploiement de l'armée allemande à l'autorisation préalable du Parlement. Aux Pays-Bas, une réforme constitutionnelle a accru le contrôle du Parlement sur les opérations extérieures en 2000. Des lois ayant la même finalité ont été adoptées en Espagne en 2005 et en Finlande en 2006. Voir Anca Ailincăi, « Le contrôle parlementaire de l'intervention des forces armées à l'étranger. Le droit constitutionnel français à l'épreuve du droit comparé », *Revue de droit public*, 2011/1, pp. 129-154.

Les rapporteurs relèvent toutefois que la portée de cette procédure reste limitée. Une fois l'autorisation accordée, le gouvernement n'est en effet aucunement tenu de revenir devant le Parlement, quelle que soit la durée de l'opération. L'armée française a ainsi pu mener des frappes contre l'organisation État islamique en Syrie conjointement avec le Royaume-Uni en janvier 2026, sans être tenu d'en informer le Parlement, la prolongation de l'engagement des forces aériennes au-dessus du territoire syrien ayant été autorisée le 25 novembre 2015 dans le cadre de l'opération Inherent Resolve.

● Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, les parlementaires peuvent ensuite adopter des résolutions afin d'émettre un avis sur une question déterminée, à condition de ne pas engager la responsabilité du gouvernement et de ne pas adresser d'injonctions à son égard (article 34-1 de la Constitution). Les députés se sont largement approprié ce nouvel instrument, qui leur offre la possibilité de prendre position sur les questions internationales.

Les résolutions adoptées par les députés permettent en premier lieu de condamner l'attitude de certains États et d'appeler à un dénouement des situations de crise ou de conflit. L'Assemblée nationale a par exemple adopté le 30 novembre 2022 une résolution visant à exiger la fin de l'agression de l'Azerbaïdjan à l'encontre de l'Arménie et à établir une paix durable dans le Caucase du Sud ⁽¹⁾. Les députés ont également manifesté leur soutien à l'Ukraine et leur condamnation de la guerre menée par la Fédération de Russie par une résolution adoptée le 30 novembre 2022 ⁽²⁾.

Les députés peuvent en second lieu utiliser les résolutions à des fins mémorielles, en reconnaissant l'existence de faits historiques déterminés ou en les qualifiant juridiquement. Une résolution adoptée le 5 juin 2025 par l'Assemblée nationale reconnaît et appelle au remboursement et à la réparation par la France de la « double dette » qu'Haïti a dû contracter pour compenser les pertes causées aux propriétés des colons par les révoltes des esclaves et son indépendance acquise en 1804 ⁽³⁾. Ces résolutions mémorielles présentent deux intérêts. D'une part, elles permettent aux députés de manifester leur attachement aux droits humains et aux valeurs démocratiques grâce à une liberté de parole dont ne dispose pas le pouvoir exécutif. D'autre part, les résolutions offrent une alternative aux lois mémorielles, qui risquent d'être déclarées inconstitutionnelles en raison de leur absence de portée normative ⁽⁴⁾.

(1) *Résolution visant à exiger la fin de l'agression de l'Azerbaïdjan à l'encontre de l'Arménie et à établir une paix durable dans le Caucase du Sud*, T.A. n° 37, 30 novembre 2022 ([lien](#)).

(2) *Résolution affirmant le soutien de l'Assemblée nationale à l'Ukraine et condamnant la guerre menée par la Fédération de Russie*, T.A. n° 39, 30 novembre 2022 ([lien](#)).

(3) *Résolution visant à la reconnaissance, au remboursement et à la réparation par la France de la « double dette » d'Haïti*, T.A. n° 137, 5 juin 2025 ([lien](#)).

(4) *Dans sa décision n° 2012-647 DC du 28 février 2012*, Loi visant à réprimer la contestation de l'existence des génocides reconnus par la loi, le Conseil constitutionnel a considéré « qu'une disposition législative ayant pour objet de "reconnaître" un crime de génocide ne saurait, en elle-même, être revêtue de la portée normative qui s'attache à une loi ».

Enfin, les députés utilisent les résolutions de l'article 34-1 de la Constitution pour solliciter une action déterminée de la part du gouvernement, sans pour autant comporter d'injonction à son égard, au risque d'être déclarées irrecevables au stade de leur dépôt. Les députés ont par exemple invité le pouvoir exécutif à s'opposer à l'adoption de l'accord commercial entre l'Union européenne et le Mercosur par une résolution du 27 novembre 2025 ⁽¹⁾. Si ces résolutions revêtent essentiellement une portée déclaratoire, elles peuvent néanmoins orienter les positions du gouvernement et mener à des effets concrets. Des résolutions ont ainsi été adoptées au Sénat le 6 mai 2021, puis le 29 novembre 2021 à l'Assemblée nationale « *en faveur de l'association de Taïwan aux travaux de plusieurs organisations internationales* » ⁽²⁾. Ces résolutions visaient en particulier à ce que Taïwan participe aux travaux de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et à ceux de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). Le G7 des ministres des affaires étrangères, réuni en avril 2023, et le gouvernement français soutiennent désormais l'intégration de Taïwan à ces organisations internationales.

2. Une diplomatie parlementaire structurée autour de l'action du président de l'Assemblée nationale et des commissions permanentes

a. Le président de l'Assemblée nationale : un rôle stratégique d'impulsion

- Le président de l'Assemblée nationale occupe une place prépondérante dans le développement des relations parlementaires internationales.

En tant que quatrième personnage de l'État, il remplit des fonctions protocolaires importantes et rencontre à ce titre de nombreux chefs d'État et de gouvernement, des présidents d'assemblées parlementaires étrangères, des dirigeants d'organisations internationales ou encore des ambassadeurs en poste à Paris. À son initiative, des personnalités étrangères peuvent être conviées à s'exprimer dans l'hémicycle. Cette pratique, inaugurée en 1919 par le président des États-Unis d'Amérique Woodrow Wilson, s'est progressivement développée à partir de la présidence de Philippe Séguin, avec l'intervention de Bill Clinton en 1994 ou du secrétaire général des Nations Unies Kofi Annan en 1998 devant l'Assemblée nationale. Récemment, le président ukrainien Volodymyr Zelensky s'est exprimé en visioconférence en direct le 18 mars 2022 suite à l'invasion de l'Ukraine par la Russie.

(1) Résolution invitant le Gouvernement de la République française à s'opposer à l'adoption de l'accord commercial entre l'Union européenne et le Mercosur, T.A. n° 182, 27 novembre 2025 ([lien](#)).

(2) Résolution en faveur de l'association de Taïwan aux travaux des organisations internationales et des forums de coopération multilatérale, T.A. n° 717, 29 novembre 2021 ([lien](#)).

LISTE DES PERSONNALITÉS ÉTRANGÈRES INVITÉES À S'EXPRIMER À LA TRIBUNE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Date	Personnalité	Fonction
3 février 1919	M. Woodrow Wilson	Président des États-Unis d'Amérique
7 octobre 1993	Leurs Majestés M. Juan Carlos et Mme Sophie d'Espagne	Roi et Reine d'Espagne
7 juin 1994	M. William J. Clinton	Président des États-Unis d'Amérique
7 mai 1996	Sa Majesté M. Hassan II	Roi du Maroc
19 novembre 1997	M. Romano Prodi	Président du Conseil des ministres de la République d'Italie
24 mars 1998	M. Tony Blair	Premier ministre du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord
21 octobre 1998	M. Abdou Diouf	Président de la République du Sénégal
8 décembre 1998	M. Kofi Annan	Secrétaire général des Nations Unies
30 novembre 1999	M. Gerhard Schröder	Chancelier de la République fédérale d'Allemagne
14 juin 2000	M. Abdelaziz Bouteflika	Président de la République algérienne démocratique et populaire
30 octobre 2001	M. Fernando Henrique Cardoso	Président de la République fédérative du Brésil
14 novembre 2002	M. Vicente Fox Quesada	Président des États-Unis du Mexique
18 novembre 2003	M. Thabo Mvuyema Mbeki	Président de la République d'Afrique du Sud
27 janvier 2004	M. Hu Jintao	Président de la République populaire de Chine
1 ^{er} mars 2005	M. José Luis Zapatero	Président du Gouvernement du Royaume d'Espagne
12 avril 2005	M. Jorge Sampaio	Président de la République portugaise
24 janvier 2006	M. José Manuel Barroso	Président de la Commission européenne
18 juillet 2012	M. Moncef Marzouki	Président de la République tunisienne
21 novembre 2012	M. Giorgio Napolitano	Président de la République italienne
3 juin 2015	Leurs Majestés M. Felipe VI et Mme Letizia d'Espagne	Roi et Reine d'Espagne
17 avril 2018	M. Justin Trudeau	Premier ministre du Canada
23 mars 2022	M. Volodymyr Zelensky	Président de la République de l'Ukraine
22 janvier 2023	Mme Bärbel Bas	Présidente du Bundestag allemand
31 janvier 2023	M. Ruslan Stefanchuk	Président de la Verkhovan Rada de l'Ukraine
7 juin 2024	M. Volodymyr Zelensky	Président de la République de l'Ukraine

Le président participe régulièrement à des réunions de présidents d'assemblée organisées dans des formats analogues à ceux des chefs d'État et de gouvernement : réunion des présidents d'assemblées parlementaires des pays composant le G7 et le G20, réunion des Présidents d'assemblées parlementaires des États membres de l'Union européenne. Il se rend également fréquemment à l'étranger, et certains de ses déplacements aboutissent à la signature d'accords de coopération interparlementaires, comme en témoigne l'accord signé avec l'Assemblée nationale de la République d'Arménie en janvier 2023, à l'occasion de la visite de la présidente Yaël Braun-Pivet à Erevan.

Enfin, le président de l'Assemblée nationale co-préside, avec son homologue du Bundestag, l'Assemblée parlementaire franco-allemande (APFA), et préside de droit les délégations parlementaires auprès de l'Union interparlementaire et de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie. À ce titre, Mme Yaël Braun-Pivet a ouvert la 50^e session plénière de l'APF qui s'est tenue du 9 au 13 juillet 2025 à l'Assemblée nationale et au Sénat.

En plus de ce rôle protocolaire, chaque présidence se distingue par un engagement plus ou moins marqué sur les questions internationales. À cet égard, la présidente Yaël Braun-Pivet a souhaité faire de la diplomatie parlementaire un axe structurant de son mandat. Elle se montre particulièrement engagée sur les questions relatives à la diplomatie féministe. Les 6 et 7 mars 2024, elle a ainsi accueilli à Paris le sommet des présidentes d'Assemblées (*Women Speaker' Summit*). À l'issue de ce sommet, une déclaration commune a appelé à renforcer les capacités des Assemblées sur les questions relatives à l'égalité et aux droits des femmes ⁽¹⁾.

- Cette diplomatie s'inscrit résolument dans une logique de complémentarité avec l'action de l'Exécutif. Un soin particulier est apporté à la cohérence des messages portés à l'étranger. Les déplacements du président sont systématiquement préparés en lien étroit avec les ambassades françaises et en accord avec le ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Le président peut s'appuyer sur un conseiller diplomatique, poste traditionnellement occupé par un diplomate détaché du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

Lors d'un entretien avec les rapporteurs, la présidente de l'Assemblée nationale a rappelé que ses déplacements reflètent la singularité d'une parole parlementaire complémentaire de celle du gouvernement. À ce titre, la présidente rencontre systématiquement, au-delà des chefs d'État ou des présidents d'assemblées, des représentants de la société civile, des communautés françaises, des opposants, ou des parlementaires de diverses sensibilités politiques. Elle associe aussi des députés à ses missions – présidents de commissions, de groupes d'amitié, ou députés des Français établis hors de France –, témoignant ainsi d'une volonté de collégialité et de représentativité.

b. Les commissions permanentes : des acteurs importants de l'action internationale de l'Assemblée nationale

- La commission des affaires étrangères joue un rôle central dans l'activité internationale des parlementaires ⁽²⁾.

Au-delà des prérogatives parlementaires classiques – examen des projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation des traités ou accords internationaux, contrôle de l'action du gouvernement *via* l'audition de ministres et diplomates

(1) *Sommet des Présidentes d'Assemblée, Déclaration commune des Présidentes, 7 mars 2024* ([lien](#)).

(2) *Se reporter sur ce sujet au bilan d'activité de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, septembre 2024 – juin 2025* ([lien](#)).

français et la création de missions d'information ⁽¹⁾ –, des missions de terrain sont régulièrement constituées afin d'étudier des problématiques particulières dans le cadre de missions de courte durée. Une délégation composée de quatre parlementaires s'est par exemple rendue à Pristina et à Belgrade en avril 2025 afin d'apporter une contribution parlementaire à la définition des contours d'un accord de paix entre la Serbie et le Kosovo ⁽²⁾. Ces missions peuvent donner lieu à des comptes rendus en commission. Cinq missions de terrain ont été conduites sur cette base lors de la session 2024-2025 et ont fait l'objet de la présentation d'un rapport devant la commission des affaires étrangères ⁽³⁾.

La commission des affaires étrangères exerce en outre des activités spécifiques en matière de coopération interparlementaire. Elle tient régulièrement des réunions conjointes avec des délégations de parlementaires étrangers. Le 2 juillet 2025, la commission des affaires étrangères a par exemple participé à un échange de vues avec une délégation de la Verkhovna Rada d'Ukraine. Elle a procédé de même avec une délégation de députés polonais le 18 juin 2025. La commission des affaires étrangères organise également des rencontres avec des parlementaires étrangers. Le 15 janvier 2025, la commission a ainsi organisé une réception en l'honneur d'une délégation de la commission des affaires étrangères de la Chambre des communes du Royaume-Uni.

● La commission de la défense nationale et des forces armées participe elle aussi à l'activité internationale de l'Assemblée nationale, à travers ses auditions, ses missions d'information ⁽⁴⁾ ou encore ses déplacements auprès des forces françaises stationnant à l'étranger. Ses compétences en matière internationale ont connu un renforcement dans la période récente. La loi de programmation militaire (LPM) 2024-2030 prévoit d'abord la transmission chaque année par le gouvernement d'un bilan opérationnel et financier relatif aux opérations extérieures et aux missions intérieures ⁽⁵⁾. La LPM 2024-2030 a ensuite créé une commission parlementaire d'évaluation de la politique du gouvernement d'exportation des matériels de guerre

(1) Cinq missions d'information ont rendu leur rapport lors de la session 2024-2025. Ces travaux ont porté sur l'enjeu alimentaire, sur les terres rares et les ressources naturelles stratégiques, sur la place de la France dans l'Indopacifique, sur les problématiques rencontrées par les Français vivant en zone transfrontalière dans l'Hexagone ou encore sur l'avenir de la francophonie.

(2) Voir le rapport d'information n° 1889 du 30 septembre 2025 présenté par Mme Marine Hamet, M. Frédéric Petit, M. Pierre Pribetich et M. Jean-Louis Roumégas au nom de la commission des affaires étrangères, visant à apporter une contribution parlementaire à la définition des contours d'un accord de paix entre la Serbie et le Kosovo ([lien](#)).

(3) Ces missions se sont notamment rendues à New York à l'occasion de la 79^{ème} assemblée générale des Nations Unies, à Nice à l'occasion de la troisième conférence des Nations unies sur l'océan, à Washington, à Rabat et Tanger et à Beyrouth.

(4) Sous la XVI^e législature, elle a notamment créé une mission d'information consacrée aux enjeux, au rôle et à la stratégie d'influence de la France dans l'OTAN ([lien](#)) et une mission d'information flash sur le bilan du soutien militaire à l'Ukraine ([lien](#)).

(5) Loi n° 2023-703 du 1^{er} août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense, article 5.

et de matériels assimilés, composée de trois députés et de trois sénateurs ⁽¹⁾ afin de renforcer le contrôle exercé sur les exportations d'armement ⁽²⁾.

● D'autres commissions permanentes contribuent de manière plus résiduelle à l'action internationale du Parlement. La commission des affaires économiques est compétente sur les questions liées au commerce extérieur, la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République étudie régulièrement la politique migratoire de la France et la commission des finances examine les crédits des missions *Action extérieure de l'État*, *Aide publique au développement* et *Prêts à des États étrangers*.

3. Le développement des relations interparlementaires bilatérales

a. Les groupes d'amitié et les groupes d'études à vocation internationale : des structures informelles qui permettent aux parlementaires de nouer des relations personnelles avec leurs homologues étrangers

● La diplomatie parlementaire s'appuie de manière croissante sur l'action des groupes d'amitié (GA). Composés de députés ayant un intérêt particulier pour un pays étranger, ces groupes visent à « créer ou resserrer des liens d'amitié avec des parlements étrangers » ⁽³⁾ en développant des relations personnelles avec les homologues étrangers, mais également avec les acteurs de la vie politique, économique, sociale et culturelle du pays concerné ⁽⁴⁾.

Les activités des groupes d'amitié sont très diverses : audition de diplomates, de spécialistes ou de responsables d'associations ou d'entreprises ; organisation de réunions de travail ; mission dans le pays partenaire ou réception des parlementaires étrangers en France. De janvier à fin novembre 2025, pas moins de 350 activités ont été organisées.

(1) Les présidents des commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées de la défense en sont membres de droit, deux députés sont nommés par le président de l'Assemblée nationale et deux sénateurs par le président du Sénat.

(2) Loi n° 2023-703 du 1^{er} août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense, article 54.

(3) Définition du Bureau de l'Assemblée nationale, réunion du 12 décembre 1961.

(4) L'origine des groupes d'amitié remonte à la fin de la première guerre mondiale, avec la création à la Chambre des députés d'un groupe France – Grande-Bretagne destiné à renforcer les liens entre les parlementaires anciens combattants des deux assemblées. Après la seconde guerre mondiale, les groupes d'amitié se développent afin de resserrer les liens avec les parlementaires des pays partenaires traditionnels de la France (États-Unis, Belgique, Suisse).

TYPLOGIE DES ACTIVITÉS DES GROUPES D'AMITIÉ

Réunions constitutives	150
Auditions	100
Petits-déjeuners/Déjeuners/Cocktails	48
Réunions de travail	30
Visioconférences	6
Évènements culturels	5
Activités de communication (lettres d'information, communiqués, conférences de presse)	3
Autres	8
Total général	350

Source : Division de la coopération et des questions bilatérales.

TYPLOGIE DES PERSONNES AUDITIONNÉES EN 2025

Diplomates étrangers	70
Experts	27
Parlementaires étrangers	25
Ambassadeurs de France	23
Autres diplomates français	27
Total général	172

Source : Division de la coopération et des questions bilatérales

Les groupes d'amitié bénéficient de moyens financiers, permettant de financer les missions et réceptions autorisées par le bureau et les réceptions organisées en l'honneur des ambassadeurs ou autres personnalités étrangères. Ils peuvent également s'appuyer sur le concours d'un secrétaire administratif, désigné parmi les fonctionnaires parlementaires s'étant portés volontaires, et qui assiste le président dans le fonctionnement du groupe.

- Des règles ont progressivement été mises en place afin de disposer d'une liste officielle de groupes et d'encadrer leurs activités. Depuis 1981, la création d'un groupe d'amitié est subordonnée à un agrément délivré par une délégation du bureau dédiée à cet effet. La demande d'agrément s'apprécie au regard de trois critères cumulatifs : la présence d'un Parlement, l'existence de relations diplomatiques avec la France et l'appartenance du pays considéré à l'Organisation des Nations unies (ONU) ⁽¹⁾. L'agrément est réexaminé au début de chaque législature, au moment de la reconstitution des groupes d'amitié.

Les pays qui ne satisfont pas à ces trois critères sont réunis dans la catégorie des groupes d'études à vocation internationale (GEVI). Il s'agit en particulier des pays avec lesquels la France n'entretient pas de relations diplomatiques, comme la Corée du Nord, ou ceux qui ne sont pas internationalement reconnus, comme

(1) Certains groupes d'amitié ont pu toutefois obtenir l'agrément du Bureau malgré l'absence de ce dernier critère, comme l'illustre l'exemple du groupe France-Québec.

Taiwan ⁽¹⁾. L'Assemblée nationale compte aujourd'hui 157 groupes d'amitié et GEVI ⁽²⁾.

Face aux activités foisonnantes des groupes d'amitié, un effort d'encadrement par le bureau

L'absence de formalisation de l'activité des groupes d'amitié a pu conduire à la coexistence d'interprétations divergentes sur des sujets transversaux, comme la composition des délégations ou la gestion des missions ou réception.

Aussi la délégation du bureau en charge des groupes d'amitié a-t-elle entrepris de mieux réglementer leur activité et de favoriser une interprétation commune des règles de fonctionnement.

Cet encadrement concerne au premier chef les missions à l'étranger et les réceptions de délégations de parlementaires, qui peuvent représenter un coût important pour l'Assemblée nationale. Ces missions et réceptions sont soumises à une autorisation préalable du bureau, qui fixe tous les ans leur programme et veille au respect des principales règles d'encadrement suivantes :

– le nombre de missions et de réceptions est limité à un échange par groupe au cours d'une même législature, sauf pour les pays limitrophes de la France ;

– le nombre de missions à l'étranger est limité à 12 par an et les demandes doivent respecter une règle d'alternance entre mission et réception. En pratique, la délégation établit une proposition de programme annuel des missions et réceptions en tenant compte des derniers échanges effectués, du niveau d'activité du groupe et du contexte des relations diplomatiques et parlementaires avec le pays concerné ;

– le nombre de participants aux missions est limité à 6 députés en Europe, 5 députés hors d'Europe et 4 députés dans les pays lointains. L'effectif de la délégation est réparti entre les différents groupes politiques, selon une règle de répartition déterminée par le bureau ;

– la délégation invitée règle les frais de transport exposés pour se rendre dans le pays hôte et ce dernier prend à sa charge ses frais de séjour ;

– les missions à l'étranger donnent lieu à la rédaction et à la publication d'un rapport sur le site internet de l'Assemblée nationale.

En 2025, le bureau a autorisé 25 échanges sur liste principale et 20 échanges en liste complémentaire.

Enfin, lors de sa réunion du 10 décembre 2025, le bureau a adopté une Charte des groupes d'amitié et des GEVI (voir annexe n° 3 du présent rapport), qui rappelle le cadre régissant leurs activités et les principes déontologiques applicables.

Sources : Division de la coopération et des questions bilatérales et fiche de synthèse « Connaissance de l'Assemblée » n°20, Les groupes d'amitié, disponible sur le site internet de l'Assemblée nationale ([lien](#)).

(1) Sous la XVII^e législature, l'Assemblée nationale compte sept GEVI : la Biélorussie, le Vatican, la Corée du Nord, les îles d'Océanie, la Syrie, Taïwan et la Libye.

(2) Sur ces 157 groupes d'amitié et GEVI, sept groupes n'ont pas été reconstitués depuis le début de la XVII^e législature. Il s'agit de l'Angola, de l'Azerbaïdjan, du Chili, des Émirats arabes unis, de l'Érythrée, de la Libye et du Yémen.

- Les groupes d'amitié contribuent activement à la politique de coopération interparlementaire. Leurs présidents sont ainsi systématiquement sollicités pour accompagner la réception de députés ou fonctionnaires étrangers en visite de travail à Paris et participent aux missions de formation et d'information menées dans les parlements étrangers.

Leurs activités permettent d'approfondir la relation bilatérale, dans une logique de complémentarité avec la diplomatie gouvernementale. Moins soumis aux cycles électoraux et institutionnels, les groupes d'amitié inscrivent les relations avec les États partenaires dans la durée, au-delà des changements d'ambassadeurs et de gouvernements, et favorisent l'établissement de relations de confiance avec leurs homologues parlementaires.

À titre d'exemple, dans le contexte de la guerre en Ukraine, le groupe d'amitié France-Ukraine, présidé par M. Gabriel Attal, œuvre au renforcement des relations bilatérales et au soutien de la souveraineté ukrainienne. La rapporteure Liliana Tanguy a participé en septembre 2025 au déplacement du groupe d'amitié à Kiev, à Mykolaïv et à Odessa, contribuant à des initiatives parlementaires internationales telles que *United for Ukraine* ⁽¹⁾ et le *Yalta European Strategy* ⁽²⁾. Elle a également rencontré le président ukrainien Volodymyr Zelensky, le président du Parlement ukrainien ainsi que plusieurs représentants des autorités ukrainiennes ⁽³⁾. Son entretien avec le député d'Odessa Oleksiy Hontcharenko a permis de nouer un contact direct entre une association venant en aide aux soldats ukrainiens et des associations françaises mobilisées pour acheminer des filets de pêche usagés, fournis par les pêcheurs de Bretagne, et qui servent de protection anti-drones sur la ligne de front. Ces actions illustrent le rôle essentiel de la diplomatie parlementaire, qui complète la diplomatie gouvernementale et consolide le dialogue direct entre élus au service de la solidarité internationale à l'égard de l'Ukraine.

b. Les grandes commissions bilatérales institutionnalisent les relations parlementaires avec certains États partenaires

- Au-delà de l'activité des groupes d'amitié, qui repose sur une base essentiellement informelle, l'Assemblée nationale a créé des grandes commissions bilatérales qui ont vocation à se réunir chaque année. Ces instances visent à établir un cadre institutionnalisé de dialogue avec certains pays partenaires et structurer les échanges sur la durée. En pratique, leur activité reste cependant fortement dépendante de l'actualité et de l'état de la relation bilatérale.

(1) *United for Ukraine (U4U) est un réseau international de parlementaires et d'universitaires issus de plus de trente pays, qui vise à renforcer le soutien matériel à l'Ukraine et à mobiliser la justice internationale autour des crimes de guerre commis par l'armée russe.*

(2) *Le Yalta European Strategy est une conférence annuelle internationale organisée chaque année en Ukraine depuis 2004, et qui réunit des dirigeants politiques, des chefs d'entreprises et des représentants de la société civile.*

(3) *Mission d'une délégation du groupe d'amitié France-Ukraine du 12 au 15 septembre 2025, Soutenir l'Ukraine dans sa lutte contre l'agression russe et mieux appréhender l'impact de la guerre sur la société civile ukrainienne ([lien](#)).*

L'Assemblée nationale compte aujourd'hui quatre grandes commissions :

– **la commission interparlementaire franco-qubécoise** a été instituée par une convention d'entente signée le 19 octobre 1979 par les présidents de l'Assemblée nationale du Québec et de l'Assemblée nationale française. Elle se réunit tous les ans alternativement en France et au Québec et se compose de cinq députés québécois et de cinq députés français. La dernière session s'est déroulée en avril 2024 au Québec et a abouti à l'adoption de deux résolutions communes, l'une relative à « *l'adaptation et la résilience des politiques publiques face aux risques naturels et aux changements climatiques* » et l'autre portant sur « *les influences étrangères dans nos démocraties via les réseaux sociaux* » ⁽¹⁾ ;

– **la grande commission France – Russie**, créée en 1995 entre l'Assemblée nationale et la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la fédération de Russie, ne s'est plus réunie depuis 2013 suite à l'annexion russe de la Crimée ;

– **la grande commission France – Chine** a été créée par un mémorandum d'entente signé avec l'Assemblée populaire nationale de la république populaire de Chine en 2009 ⁽²⁾. Elle s'est réunie pour la première fois en format plénier depuis 2016 à l'occasion de la visite de la présidente Yaël Braun-Pivet en Chine en juin 2025. Cette réunion a permis d'échanger sur les perspectives de coopération franco-chinoise et sur les enjeux commerciaux ;

– **la commission interparlementaire France – Algérie** a été instituée par le protocole-cadre de coopération parlementaire signé à Alger le 21 janvier 2007 entre l'Assemblée nationale et l'Assemblée populaire nationale algérienne. La grande commission, qui devait se réunir une fois par an, n'a tenu que trois sessions depuis sa création, dont la dernière en 2016 ⁽³⁾.

● En outre, d'autres forums de discussion communs à l'Assemblée nationale et au Sénat favorisent des synergies entre les deux assemblées sur les questions de coopération interparlementaire :

– créée en 1965, **l'Association interparlementaire France – Canada** représente la plus ancienne des Commissions parlementaires bilatérales. Elle associe les deux chambres de chaque pays ⁽⁴⁾. Au-delà de l'attachement historique, linguistique et culturel qui lie la France et le Canada, ce forum s'appuie sur l'appartenance commune à de nombreuses institutions internationales comme

(1) Résolutions disponibles sur le site internet de l'Assemblée nationale ([lien](#)).

(2) Mémorandum d'entente entre l'Assemblée populaire nationale de la République populaire de Chine et l'Assemblée nationale de la République française sur la mise en place d'un mécanisme d'échanges réguliers ([lien](#)).

(3) Deux thèmes de discussion ont été retenus lors de cette troisième session : « Sécurité et lutte contre le terrorisme dans la région Méditerranée » et « Le partenariat algéro-français dans le domaine de l'investissement et du commerce ».

(4) La section française est composée de douze membres titulaires – huit députés et quatre sénateurs – et autant de membres suppléants.

l'ONU, le G7 ou encore l'APF, permettant ainsi d'harmoniser les positions au sein de ces organisations ;

– **le Forum interparlementaire franco-marocain** a quant à lui été créé en 2013. Il vise à renforcer la coopération entre les deux chambres du Parlement français et les deux chambres du Parlement marocain. La dernière session s'est tenue à Rabat en janvier 2026. Au-delà d'une simple plateforme de dialogue, le Forum donne également une dimension concrète et opérationnelle à la relation bilatérale et aux engagements pris par les exécutifs des deux pays.

c. L'Assemblée parlementaire franco-allemande : vers un nouveau modèle de diplomatie parlementaire bilatérale ?

- Issue d'une initiative parlementaire conjointe du Bundestag et de l'Assemblée nationale ⁽¹⁾, l'Assemblée parlementaire franco-allemande (APFA) constitue un modèle unique de dialogue parlementaire bilatéral. Elle vise à structurer la coopération parlementaire entre la France et l'Allemagne au sein d'une assemblée conjointe permanente, composée de 50 députés issus de l'Assemblée nationale et de 50 membres du Bundestag. Les séances plénières sont co-présidées par le président de l'Assemblée nationale et par le président du Bundestag, et ont lieu au moins deux fois par an, alternativement en France et en Allemagne.

- En premier lieu, cette assemblée parlementaire favorise des échanges réguliers entre les parlements français et allemand sur des thématiques d'intérêt commun comme la transition énergétique, la défense, la fiscalité ou encore la jeunesse.

Le travail sur des sujets transfrontaliers et sur des législations ayant un impact direct sur les citoyens des deux pays illustre la manière dont les parlements nationaux peuvent contribuer, en complément des gouvernements, à la coopération bilatérale. Plusieurs travaux ont ainsi été menés pour rapprocher les législations entre les deux pays, à l'image de la délibération adoptée en 2024 « *pour l'utilisation transfrontalière du passCulture et du KulturPass pour les jeunes* » ⁽²⁾. Les parlementaires français et allemands manifestent également leur détermination à avancer ensemble sur des dossiers de dimension européenne. Une délibération pour « *faire de l'achèvement de l'union des marchés de capitaux une priorité de l'agenda européen* » a par exemple été adoptée en juin 2025 ⁽³⁾.

(1) Accord parlementaire conclu le 8 octobre 2018 par le groupe de travail franco-allemand institué sur la base de la résolution commune de l'Assemblée nationale et du Bundestag du 22 janvier 2018. Voir la résolution, adoptée par l'Assemblée nationale le 11 mars 2019, relative à la coopération parlementaire franco-allemande, T.A. n°241 ([lien](#)).

(2) Délibération du 4 décembre 2023, Pour l'utilisation transfrontalière du « pass Culture » et du « Kultur Pass » pour les jeunes ([lien](#)).

(3) Délibération du 16 juin 2025, Faire de l'achèvement de l'union des marchés de capitaux une priorité de l'agenda européen ([lien](#)).

Dans un contexte de relance des relations franco-allemandes, l'APFA est appelée à jouer un rôle renforcé sur des sujets qui font l'objet de crispation entre les deux pays comme l'énergie ou l'armement. Les échanges personnels et les liens tissés entre les membres doivent permettre de dépasser les blocages initiaux et de trouver des terrains d'entente. La création du groupe de travail consacré à la politique étrangère et de sécurité constitue un exemple de ce dialogue : alors que la partie allemande était réticente à aborder les questions de défense, l'APFA est parvenue à poser les bases d'une coopération parlementaire sur les enjeux de sécurité. De la même manière, en 2025, le groupe de travail sur la souveraineté énergétique, coordonné par M. Frédéric Petit et M. Andreas Jung, a abouti à l'adoption d'une délibération détaillée sur la coopération franco-allemande en matière d'énergie, un sujet pourtant sensible entre les deux pays ⁽¹⁾.

- En second lieu, l'APFA contribue au développement d'un contrôle parlementaire bilatéral sur l'action extérieure des gouvernements français et allemand. Elle procède ainsi régulièrement à des auditions conjointes de ministres. Elle a par exemple organisé une audition en présence des ministres de l'intérieur français et allemand en juillet 2025 relative aux contrôles renforcés à la frontière franco-allemande. Suite à cette audition, les coprésidents du bureau ont adopté une déclaration commune dans laquelle ils ont appelé à préserver la liberté de circulation en Europe tout en luttant efficacement contre l'immigration irrégulière ⁽²⁾.

L'APFA a également expérimenté le lancement de « missions d'informations flash », avant de les généraliser lors de la séance plénière du 1^{er} décembre 2025 à Berlin. Composées d'un binôme franco-allemand, ces missions d'information conjointes doivent permettre d'approfondir un sujet précis et d'aboutir à des résultats plus concrets et opérationnels que les groupes de travail thématiques, contraints par l'importance des effectifs (environ 15 membres) et la longueur de leurs travaux (18 mois).

- Les rapporteurs relèvent enfin que l'APFA prolonge le dialogue franco-allemand, déjà particulièrement intense au sein des différentes assemblées parlementaires internationales. Les délégations française et allemande se rencontrent en effet régulièrement en marge des sessions plénières afin de coordonner leurs positions. En 2024, les délégations ont par exemple tenu une réunion commune en marge de la réunion de l'APCE afin d'évoquer l'évolution du Conseil de l'Europe, le soutien à l'Ukraine ou encore l'adhésion du Kosovo au Conseil de l'Europe. Lors de la session annuelle de l'AP-OTAN à Madrid en 2022, la délégation allemande a également défendu la candidature de la sénatrice Joëlle Garriaud-Maylam au poste de présidente de l'Assemblée.

(1) Délibération du 16 juin 2025, *Allons de l'avant avec énergie ! Impulsions franco-allemandes pour une Union européenne de l'énergie* ([lien](#)).

(2) Résolution commune de M. Andreas Jung et de Mme Brigitte Klinkert, 9 juillet 2025, *Préserver la liberté de circulation, combattre l'immigration irrégulière, renforcer les régions frontalières* ([lien](#)).

d. La coopération interparlementaire : des liens administratifs intenses et dynamiques

● Au-delà des contacts entre les élus, la diplomatie parlementaire s'appuie également sur des initiatives de coopération interparlementaire entre les administrations de l'Assemblée nationale et des parlements étrangers qui la sollicitent pour les accompagner dans le renforcement de leurs capacités.

Ces activités de coopération, mises en œuvre par la division de la coopération et des questions bilatérales, connaissent une forte expansion. Elles prennent la forme de visites d'étude de délégations étrangères ou de séminaires de formation à Paris ou à l'étranger, consacrés non seulement aux prérogatives constitutionnelles traditionnelles du Parlement, mais également aux questions de déontologie et de transparence ou de genre et d'égalité entre les hommes et les femmes. En 2025, l'Assemblée nationale a organisé l'accueil de 60 délégations étrangères en visites d'étude et mené environ une vingtaine de missions d'expertise auprès de Parlements étrangers.

● La coopération interparlementaire revêt principalement un caractère bilatéral. L'Assemblée nationale est en effet liée à une quinzaine de Parlements partenaires par des accords ou des protocoles de coopération signés par les présidents de l'Assemblée nationale successifs. Ces actions de coopération se déploient essentiellement dans trois zones géographiques :

– **sur le continent africain et en Afrique francophone**, l'Assemblée nationale entretient des activités de coopération au profit de plusieurs assemblées africaines (Bénin, Côte d'Ivoire, Gabon, Sénégal et Botswana). L'Assemblée a également été engagée avec la Chambre des Représentants du Maroc dans le cadre d'un jumelage européen, de 2022 à 2024, incluant l'envoi d'un fonctionnaire sur place pour la durée du projet ⁽¹⁾ ;

– **dans l'Est de l'Europe et les Balkans occidentaux**, la coopération interparlementaire s'est enrichie grâce à la signature de trois nouveaux partenariats de coopération en 2023 avec la Verkhovna Rada d'Ukraine en septembre 2022 ⁽²⁾, avec l'Assemblée nationale d'Arménie en janvier 2023 et avec le Parlement de Moldavie en juillet 2023 ;

– **en Asie du Sud-Est**, l'Assemblée nationale intervient dans le cadre d'un accord de coopération avec le Centre parlementaire de l'Asie (CP-Asie), auquel participent les assemblées des pays membres de l'Assemblée parlementaire de l'Association des Nations d'Asie du Sud-Est (ASEAN). Ce partenariat se traduit par l'accueil de visites d'étude à Paris et l'organisation de séminaires de formation à

(1) Au cours de la dernière décennie, l'Assemblée nationale a dirigé deux autres projets de jumelage incluant l'envoi d'un fonctionnaire sur place : un premier jumelage avec la Chambre des Représentants du Maroc (2016-2018) et un jumelage avec l'Assemblée des Représentants du Peuple de Tunisie (2016-2019).

(2) La coopération avec la Rada ukrainienne a été complétée en 2025 par un nouveau format d'activités de coopération menées conjointement avec les services du Bundestag allemand.

l'étranger, dont bénéficient en particulier les personnels des assemblées du Cambodge, du Laos, de Thaïlande et du Vietnam.

L'Assemblée nationale organise par ailleurs des visites d'étude ou des missions de courte durée au profit de fonctionnaires avec des parlements européens, comme la Chambre des communes au Royaume-Uni, le Bundestag allemand ou encore le Parlement autrichien. Depuis 2000, les administrations de l'Assemblée nationale et du Bundestag accueillent à cet égard des fonctionnaires de l'autre administration dans le cadre d'échanges de longue durée, allant d'un an à un an et demi ⁽¹⁾.

Enfin, l'Assemblée nationale propose des programmes de formation sur le travail parlementaire, qui rencontrent un succès croissant. Dans le cadre du programme international court sur l'organisation du travail parlementaire, l'Assemblée nationale, en partenariat avec le Sénat, a ainsi accueilli 52 auditeurs en 2025 issus de 32 pays. Un nouveau programme hispanophone de présentation du travail parlementaire, à destination des personnels des Parlements espagnol et latino-américains, a été préparé en 2025 et se tiendra en visioconférence en 2026.

(1) Actuellement, une administratrice détachée du Bundestag travaille à la direction des Affaires européennes, internationales et de défense dans le cadre de cet échange.

Les activités de coopération parlementaire internationale menées dans un cadre multilatéral ou avec des partenaires extérieurs

L'Assemblée nationale participe régulièrement à des programmes multilatéraux de coopération, notamment avec l'Union européenne, l'Assemblée parlementaire de la francophonie ou encore le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). En 2025 et 2026, l'Assemblée nationale participe aux programmes suivants :

– le programme PACOP, financé par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères et mis en œuvre par l'Assemblée nationale, le Sénat et Expertise France, qui vise à apporter un appui aux assemblées du Bénin, du Botswana et du Gabon, autour de cinq thèmes (missions constitutionnelles d'un Parlement ; égalité entre les femmes et les hommes ; autonomie des assemblées ; action internationale des Parlements ; ouverture du Parlement) ;

– le programme européen Inter Pares, financé par la Commission européenne et mis en œuvre par l'organisation *International Idea*, auquel l'Assemblée nationale contribue sur les priorités définies par la Commission européenne et les Parlements bénéficiaires (Ukraine, Indonésie, Bénin, Botswana, Afrique du Sud, Côte d'Ivoire). L'Assemblée nationale interviendra ainsi au premier trimestre 2026 sur les questions de communication, de relations avec la presse et d'accueil du public pour le Parlement indonésien, et sur les outils de contrôle du gouvernement pour le Parlement d'Afrique du Sud ;

– l'outil européen d'assistance technique et d'échange d'informations (TAIEX) : ces échanges courts, financés par la Commission européenne, sont organisés à la demande des administrations des pays candidats à l'intégration ou relevant de la politique du voisinage sur le principe d'un échange entre pairs dans le but de soutenir l'intégration de l'acquis communautaire. Des experts de l'Assemblée nationale ont participé en 2023 à un TAIEX organisé au parlement serbe (questions européennes) et en 2024 à un TAIEX au bénéfice du parlement de la Macédoine du nord (déontologie). La rapporteure Liliana Tanguy a également participé à un projet TAIEX avec un député autrichien, M. Reinhold Lopatka, au bénéfice de ce même parlement en 2022, afin de renforcer ses capacités en matière de procédure législative ;

– la Westminster foundation for democracy (WFD) et le National Democratic Institute (NDI) font partie des partenaires réguliers de l'Assemblée nationale. À leur invitation, des experts de l'Assemblée nationale se sont rendus en 2025 à Londres, à la Chambre des lords, pour un séminaire sur le contrôle des politiques publiques, et auprès du parlement du Kosovo, sur les enjeux liés aux systèmes informatiques.

Source : Division de la coopération et des questions bilatérales.

4. Les assemblées parlementaires internationales (API), des espaces de dialogue et de coopération multilatérale

a. Une grande diversité d'assemblées parlementaires internationales, aux finalités et aux logiques de fonctionnement distinctes

Les parlementaires français s'investissent dans de nombreuses enceintes multilatérales, à vocation régionale ou thématique. Au-delà de leurs différences, les assemblées parlementaires internationales offrent des espaces de dialogue, où se tissent des relations durables entre les parlementaires qui permettent de dépasser les

antagonismes. La multiplication de ces enceintes parlementaires internationales témoigne d'un investissement croissant, sans que leur impact réel soit pour autant toujours clairement identifié.

i. L'Union interparlementaire (UIP), « *l'organisation mondiale des Parlements* »

● Fondée en 1889, l'Union interparlementaire est la première institution internationale créée dans le but de susciter des initiatives internationales en faveur de la préservation de la paix et du règlement pacifique des conflits. Elle a fortement inspiré le mouvement d'idées qui a conduit à la création de la Société des Nations (SDN) puis de l'ONU, dont elle est membre observatrice permanente. Elle est aujourd'hui devenue « *l'organisation mondiale des Parlements* »⁽¹⁾ des États souverains : 183 parlements nationaux en sont membres et 15 assemblées internationales sont membres associés, dont l'APF et l'APCE. L'UIP se structure autour deux assemblées plénières annuelles, en mars-avril dans le pays d'un Parlement membre et en octobre à Genève, siège de l'UIP⁽²⁾.

La France joue un rôle historique et actif au sein de l'UIP : elle en a assuré la présidence à deux reprises – Fernand Bouisson de 1928 à 1934, André Chandernagor de 1968 à 1973 – et a accueilli six assemblées plénières à Paris, la dernière en 1994. Coordonné par un président exécutif, le groupe français à l'UIP se compose de 100 parlementaires, répartis à égalité entre députés et sénateurs. La France appartient au groupe géopolitique des Douze Plus, qui regroupe 47 parlements occidentaux d'Europe, du Canada et d'Océanie. Ce groupe informel permet de préparer et de coordonner les prises de position sur les questions figurant à l'ordre du jour de l'Assemblée plénière.

● L'UIP constitue un espace d'exercice de diplomatie parlementaire à grande échelle. L'Assemblée de l'UIP adopte régulièrement des résolutions sur le rapport de ses commissions lors des assemblées plénières, qui sont ensuite adressées aux gouvernements et aux organisations internationales. Si ces textes revêtent un caractère essentiellement déclaratoire et restent dépourvus de toute portée normative, ils permettent d'orienter les décisions prises dans les enceintes multilatérales gouvernementales et de rappeler le rôle spécifique dévolu aux parlementaires sur les enjeux internationaux. Lors de la 150^e Assemblée de l'UIP, deux résolutions ont ainsi été adoptées, relatives au « *rôle des parlements dans la promotion d'une solution à deux États en Palestine* » et aux « *stratégies parlementaires visant à atténuer les effets à long terme des conflits, y compris des conflits armés, sur le développement durable* ».

(1) Résolution A/RES/70/298 adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU le 25 juillet 2016 relative à l'interaction entre l'Organisation des Nations unies, les parlements nationaux et l'Union interparlementaire ([lien](#)).

(2) Des réunions régionales ou thématiques sont également organisées tout au long de l'année – nouvelles technologies dans les parlements, égalité entre les hommes et les femmes, suivi des COP sur le climat. L'UIP a constitué quatre commissions permanentes : paix et sécurité internationale ; développement durable, financement et commerce ; démocratie et droits de l'Homme ; affaires des Nations Unies.

En outre, des comités et groupes de travail ont été créés afin d'assurer un suivi de thématiques jugées prioritaires. Constitué en 1976, le comité des droits de l'homme des parlementaires permet en particulier de défendre les parlementaires victimes de violations de leurs droits fondamentaux. Il est présidé par le sénateur français Etienne Blanc. De même, le comité sur les questions relatives au Moyen-Orient offre un forum de dialogue sur les relations israélo-palestiniennes, en présence de parlementaires israéliens et palestiniens. Le comité s'est réuni le 5 février 2024, dans le contexte du conflit prolongé à Gaza, en présence notamment des représentants de la Knesset et du Conseil national palestinien.

Extraits de la Déclaration de Genève – 148^e Assemblée de l'UIP. « Diplomatie parlementaire : tisser des liens pour promouvoir la paix et la compréhension »

« En tant que représentants du peuple, nous, parlementaires, n'ignorons pas qu'il nous incombe de tisser des liens pour favoriser la compréhension entre les nations, apporter la paix aux citoyens et parvenir à des consensus pour surmonter des obstacles communs. Les parlementaires ont un rôle actif à jouer pour veiller à ce que les efforts de négociation des processus de paix, des traités et d'autres accords internationaux s'inspirent des besoins des peuples, dans le respect des valeurs et des savoirs traditionnels. [...] »

Les parlementaires occupent une place privilégiée de médiateurs impartiaux, en facilitant le dialogue pour prévenir ou désamorcer les conflits ou rétablir la paix. C'est pourquoi nous nous engageons également à redoubler d'efforts pour résoudre les conflits par le biais de la diplomatie parlementaire. Nous réaffirmons notre détermination à prévenir la reprise de la violence à grande échelle dans les situations d'après-conflit, notamment en promulguant, en supervisant et en suivant la mise en œuvre des accords de paix et en prévoyant des financements adéquats à cet effet pour les services de santé de base, le soutien en santé mentale, la justice transitionnelle et les réformes institutionnelles. Nous nous engageons également à traiter les différends actuels et passés en renforçant la participation des citoyens et en veillant à ce que les points de vue de tous les secteurs et institutions de la société civile soient pris en compte [...] »

ii. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe : une assemblée à vocation normative particulièrement active

● Créée en 1949, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe réunit des parlementaires désignés par les parlements nationaux des 46 États membres du Conseil de l'Europe et des pays observateurs ⁽¹⁾. La délégation française à l'APCE comprend 24 députés et 12 sénateurs. L'Assemblée se réunit quatre fois par an à Strasbourg lors de sessions plénières d'une semaine, au cours desquelles elle adopte des résolutions et recommandations. L'APCE a également créé neuf commissions générales, qui peuvent ensuite désigner des rapporteurs généraux pour couvrir un domaine ou un sujet particulier. Cette pratique apporte de la visibilité aux sujets qu'ils défendent *via* leurs invitations à divers événements internationaux, mais aussi à leurs déclarations publiques, souvent relayées dans la presse.

(1) Le Canada, Israël et le Mexique sont membres observateurs. La Jordanie, le Kirghizstan, le Maroc et la Palestine sont des membres partenaires pour la démocratie.

● Les nombreuses compétences de l'APCE en font l'une des assemblées parlementaires internationales les plus actives puisqu'elle :

– se distingue d'abord par un rôle normatif de premier plan. Elle est en effet consultée sur tous les projets de traités internationaux élaborés au sein du Conseil de l'Europe. Par ailleurs, même si l'initiative relève formellement du Comité des ministres, l'APCE continue d'initier des projets de convention ⁽¹⁾ et reste à l'origine de près de 40 % des conventions du Conseil de l'Europe. À ce titre, l'APCE a récemment appelé le Comité des Ministres à décider de l'élaboration d'un instrument juridiquement contraignant régissant l'intelligence artificielle. Cette recommandation a conduit à l'adoption de la Convention-cadre sur l'intelligence artificielle le 5 septembre 2024 ⁽²⁾ ;

– procède à l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) et élit d'autres responsables de l'organisation, dont le Secrétaire général ;

– dispose d'un véritable pouvoir d'impulsion politique. Elle adopte régulièrement des résolutions sur toute question pertinente à l'échelle du continent, à l'exclusion des enjeux relatifs à la défense nationale, et peut adresser des recommandations au Comité des ministres du Conseil de l'Europe. S'ils ne sont pas contraignants, ces textes peuvent néanmoins donner une impulsion décisive aux travaux du Conseil de l'Europe, comme l'illustre l'activité soutenue de l'APCE suite au déclenchement de la guerre d'agression russe en Ukraine.

(1) Pour rappel, l'APCE a joué un rôle important dans l'élaboration et la rédaction de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en proposant un premier projet en 1949 à l'issue de débats parlementaires nourris.

(2) Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle et les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit, Série des Traités du Conseil de l'Europe, n° 225 ([lien](#)).

Le rôle de l'APCE face à la guerre en Ukraine

Dès le déclenchement de la guerre, en février 2022, l'APCE a contribué à l'isolement de la Russie en adoptant un avis lui recommandant de se retirer immédiatement du Conseil de l'Europe ⁽¹⁾. Cette recommandation a conduit le Comité des ministres à exclure la Russie du Conseil de l'Europe en mars 2022.

De la même manière, de nombreuses résolutions adoptées par l'APCE sur l'Ukraine ont favorisé l'avancée de travaux importants engagés par le secrétariat du Conseil de l'Europe en faveur de la lutte contre l'impunité et de la solidarité pour la reconstruction en Ukraine. L'APCE a :

– demandé dès le 24 avril 2022 la mise en place d'un tribunal pénal international *ad hoc*, afin d'enquêter et d'engager des poursuites contre les dirigeants politiques et militaires russes ayant contribué à l'agression de l'Ukraine. Cette résolution a débouché sur un accord bilatéral entre le Conseil de l'Europe et l'Ukraine, signé le 25 juin 2025, qui établit un Tribunal spécial pour le crime d'agression contre l'Ukraine.

– appelé le 13 octobre 2022 à la création d'un Registre international des dommages, afin de consigner les preuves et les demandes d'indemnisation pour les pertes et préjudices causés par l'agression de la fédération de Russie contre l'Ukraine. C'est sous l'impulsion des parlementaires de l'APCE qu'a été organisé le 4^e sommet des chefs d'État et de gouvernement à Reykjavik en mai 2023, qui a débouché sur la création d'un Registre des dommages (RD4U).

Sur le plan politique, la liberté de parole des parlementaires leur a également permis d'obtenir des résultats concrets. L'APCE a joué ainsi un rôle décisif dans la libération de l'opposant russe détenu en Russie Vladimir Kara-Mourza en août 2024, notamment à travers l'action de Mme Sunna Ævarsdóttir, rapporteure générale de l'APCE pour les prisonniers politiques. L'épouse de M. Kara-Mourza est intervenue devant l'Assemblée à l'occasion de la session plénière de l'APCE qui s'est réunie en avril 2024 à Strasbourg, conduisant à l'adoption d'une résolution appelant la libération de l'opposant et à sanctionner les responsables directs de la persécution et des mauvais traitements de Vladimir Kara-Mourza ⁽²⁾.

iii. L'Assemblée parlementaire de l'OTAN : un forum de discussion politique et stratégique

Les parlementaires français sont particulièrement investis au sein de l'Assemblée parlementaire de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (AP-OTAN), fondée en 1955 et qui réunit les délégations de parlementaires des 32 pays membres de l'Alliance atlantique et de 16 Parlements associés ⁽³⁾. La délégation française compte 22 députés et 14 sénateurs. L'AP-OTAN se réunit en session plénière deux fois par an et fonctionne avec cinq commissions spécialisées (politique, démocratie et sécurité, défense et sécurité, économie et sécurité, science et technologie). Elle adopte des résolutions, rapports et recommandations sur les

(1) Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, avis 300 (2022), *Conséquences de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine* ([lien](#)).

(2) Résolution 2541 (2024) de l'APCE relative à la détention arbitraire de Vladimir Kara-Mourza et la persécution systématique des manifestants anti-guerre en Fédération de Russie et au Bélarus ([lien](#)).

(3) L'AP-OSCE et l'APCE ont le statut d'observateur parlementaire.

différents sujets en débat au sein de l'Alliance atlantique. Lors de la session annuelle 2025 qui s'est déroulée à Ljubljana en Slovénie du 10 au 13 octobre 2025, l'AP-OTAN a ainsi adopté six projets de résolution à l'unanimité, portant notamment sur la stabilité et la réconciliation dans les Balkans occidentaux ou la solidarité avec l'Ukraine.

L'AP-OTAN assure un contrôle et un débat démocratiques sur les orientations et les politiques mises en œuvre dans le cadre de l'OTAN. Le secrétaire général de l'OTAN intervient trois fois par an devant les parlementaires : deux fois en session plénière et une fois lors d'une réunion conjointe avec le Conseil de l'Atlantique Nord. Afin de renforcer la capacité de l'assemblée à peser sur le processus décisionnel au niveau intergouvernemental, l'AP-OTAN organise depuis 2024 un sommet parlementaire en amont des réunions des chefs d'État et de gouvernement, au cours duquel elle adopte des déclarations qui peuvent ensuite être débattues lors du sommet de l'OTAN. Le président de l'Assemblée est invité à intervenir lors du sommet pour présenter les recommandations adoptées par l'AP-OTAN. Ces résolutions sont envoyées au secrétaire général de l'OTAN, qui répond formellement à chacune d'entre elles.

iv. L'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (AP-OSCE) : un cadre de dialogue politique sur la sécurité et la prévention des conflits en Europe

Créée à la suite de la Conférence de Madrid des 2 et 3 avril 1991, l'AP-OSCE constitue l'organe délibérant de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, une instance régionale de sécurité issue de l'Acte d'Helsinki de 1975. Elle compte 323 parlementaires représentant 57 États membres, et associe à ses travaux des délégations d'observateurs et d'États partenaires. L'Assemblée dépasse le cadre proprement européen, dans la mesure où, parmi les États membres, figurent les États-Unis, le Canada et les républiques d'Asie centrale issues du démembrement de l'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS). La délégation française est commune à l'Assemblée nationale et au Sénat, et se compose de 13 membres.

L'AP-OSCE a principalement pour mission de débattre des sujets traités par le Conseil ministériel de l'OSCE et par les réunions des chefs d'État et de gouvernement, ainsi que d'évaluer la mise en œuvre des objectifs de l'OSCE. Elle développe également des mécanismes pour la prévention et le règlement des conflits, et favorise le renforcement et la consolidation des institutions démocratiques, notamment à travers des missions d'observation électorale (voir *supra*). Ses travaux se structurent autour de trois dimensions, correspondant chacune à une de ses commissions spécialisées : les enjeux politiques et militaires de sécurité, la coopération économique et environnementale et la promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales. L'AP-OSCE peut s'appuyer sur des représentants spéciaux, qui donnent de la visibilité aux travaux de l'Assemblée.

Les représentants spéciaux de l'AP-OSCE

Désignés par la présidence de l'AP-OSCE, les représentants spéciaux se voient confier des missions de plaidoyer dans un domaine d'action particulier, selon un format original qui mobilise les moyens de l'organisation et ceux dont le parlementaire est susceptible de disposer dans son assemblée nationale.

Le président de la délégation française à l'AP-OSCE, le sénateur Pascal Allizard, a été désigné en juillet 2017 représentant spécial pour les affaires méditerranéennes. Il joue un rôle d'intermédiaire avec les Etats du bassin méditerranéen reconnus comme partenaire de coopération de l'OSCE, à savoir le Maroc, l'Algérie, la Tunisie, l'Egypte, la Jordanie et Israël. Il a présidé à ce titre le Forum méditerranéen, qui s'est tenu en novembre 2025, en marge de la réunion d'automne de l'AP-OSCE. Ce forum a été l'occasion d'échanges sur la situation à Gaza, avec notamment l'intervention d'un représentant du Conseil national palestinien.

Lors de leur déplacement à Washington, les rapporteurs ont rencontré le représentant spécial sur les prisonniers politiques, M. Steve Cohen, membre de la Chambre des représentants des Etats-Unis. Durant les deux premières années de son mandat, Steve Cohen a examiné la situation de 140 prisonniers politiques, principalement en Russie et en Biélorussie et est intervenu sous la forme de déclarations publiques de soutien. À titre d'exemple, en octobre 2023, Steve Cohen a organisé une audition publique au Congrès au sujet de la situation de Vladimir Kara-Murza. La publicité donnée à sa situation, relayée par des interventions du Département d'Etat américain, a sans doute contribué à la libération de Vladimir Kara-Murza dans le cadre d'un échange de prisonniers entre russes et ukrainiens le 1^{er} août 2024.

Au cours de sa session annuelle qui se tient chaque année au mois de juillet, l'AP-OSCE adopte une déclaration finale, qui inclut les projets de résolution adoptés par chaque commission. Cette déclaration est ensuite transmise au Conseil des ministres, au président de l'OSCE et aux parlements des États membres. La Déclaration de Porto, adoptée lors de la 32^{ème} session annuelle de l'AP-OSCE qui s'est tenue au Portugal du 29 juin au 3 juillet 2025, rappelle ainsi l'attachement des pays membres aux valeurs de l'Acte d'Helsinki. Elle contient une résolution relative au soutien du multilinguisme au sein de l'AP-OSCE, déposée par le président de la délégation française Pascal Allizard et adoptée par l'Assemblée ⁽¹⁾.

v. L'Assemblée parlementaire de la francophonie (APF) : un modèle abouti de coopération interparlementaire au service de l'influence culturelle et linguistique

● L'Assemblée parlementaire de la francophonie constitue l'un des modèles de coopération interparlementaire les plus aboutis. Créée à Paris en mai 1967, à l'initiative du député français Xavier Deniau et du président du Sénégal Léopold Sédar Senghor, l'APF repose sur un statut associatif, mais de vocation internationale

(1) Assemblée parlementaire de l'OSCE, Déclaration de Porto, 3 juillet 2025 ([lien](#)).

reconnue par la loi française ⁽¹⁾. Elle fédère aujourd’hui 99 sections adhérentes ⁽²⁾, issues de parlements nationaux mais aussi d’assemblées infranationales ainsi que d’organisations interparlementaires, dont l’Union interparlementaire et l’Assemblée parlementaire de la Méditerranée. La section française de l’APF est composée de 150 membres, 90 députés et 60 sénateurs, et présidée par le président de l’Assemblée nationale

L’APF se réunit chaque année lors d’une session plénière qui rassemble l’ensemble des sections ⁽³⁾. Les travaux de l’APF se structurent autour de quatre commissions ⁽⁴⁾, quatre régions (Afrique, Amérique, Asie-Pacifique, Europe) et deux réseaux : le Réseau des femmes parlementaires (RFP) et le Réseau des jeunes parlementaires. La présidence de l’APF est traditionnellement assurée par le président d’une section non-française, issu par alternance des sections africaines et nord-américaines. Le camerounais Hilarion Etong a ainsi succédé au canadien Francis Drouin en 2024. Le délégué général, qui est responsable du fonctionnement administratif de l’Assemblée, est désigné par la section française. Depuis mars 2025, cette fonction est assurée par Mme Amélia Lakrafi.

(1) Loi n° 89-436 du 30 juin 1989 relative à la reconnaissance de la vocation internationale de l’Association internationale des parlementaires de langue française et à ses privilèges et immunités.

(2) Dont 61 sections membres, 18 sections associées et 20 observateurs.

(3) La 50^{ème} session plénière s’est tenue à Paris, à l’Assemblée nationale et au Sénat, du 9 au 13 juillet 2025.

(4) Commission politique, commission des affaires parlementaires, commission de l’éducation, de la culture et de la communication, commission des affaires économiques, sociales et environnementales.

L'obtention du statut de membre observateur auprès de l'ONU : un enjeu structurant pour l'avenir de l'APF

L'APF a engagé des démarches pour accéder au statut d'organisation parlementaire internationale. Cette initiative poursuit plusieurs objectifs :

- renforcer la visibilité internationale de la francophonie parlementaire dans les enceintes multilatérales ;
- participer aux travaux normatifs de l'Assemblée générale et des commissions onusiennes, notamment sur la démocratie, la paix, le multilinguisme et les droits humains ;
- asseoir juridiquement la diplomatie parlementaire francophone, aujourd'hui limitée par le statut associatif (loi du 1^{er} juillet 1901) de l'APF ;
- valoriser le rôle des parlements membres de l'espace francophone dans le système multilatéral.

L'APF a mené une série de consultations en marge de la 80^{ème} Assemblée générale de l'ONU (septembre 2025), afin d'identifier des États parrains et de clarifier les exigences juridiques liées au dépôt du dossier. Les échanges avec la représentation permanente de la France ont fait apparaître la nécessité d'examiner précisément la situation juridique actuelle de l'APF, association française qui ne dispose pas d'accord de siège ni de personnalité juridique internationale au sens strict.

Le secrétariat général de l'APF travaille désormais à identifier les obstacles juridiques à lever, notamment l'opportunité de solliciter un accord de siège préalable. L'objectif opérationnel fixé est de saisir le Secrétaire général de l'ONU en mars 2026, en vue d'un examen par la Sixième Commission au plus tard en juin 2026.

● L'APF agit dans le domaine de la diplomatie parlementaire afin de promouvoir la paix et renforcer les institutions démocratiques dans l'espace francophone. Le cadre stratégique 2023-2030, adopté lors de la 48^{ème} session plénière de juillet 2023 à Tbilissi, identifie le renforcement de la diplomatie parlementaire comme un objectif prioritaire de l'APF pour les prochaines années. Cette orientation se traduit notamment par :

– une présence accrue sur le terrain afin de contribuer à la résolution des conflits et des situations de crise qui touchent l'espace francophone. L'APF déploie ainsi des missions de bons offices politiques et participe aux missions électorales francophones organisées par l'OIF (voir *supra*) ;

– une participation aux débats internationaux sur les grands enjeux contemporains afin de peser sur les décisions politiques. Les sessions plénières de l'APF et les réunions du bureau permettent la tenue de débats politiques, qui aboutissent à l'adoption d'avis et de résolutions, qui s'adressent aussi bien aux sections membres qu'aux chefs d'État et de gouvernement des pays francophones et aux organes exécutifs de l'OIF (Conférence ministérielle de la francophonie et Conseil permanent de la francophonie). La 50^{ème} session plénière de l'APF a ainsi conduit à l'adoption de douze résolutions, portant notamment sur la situation en

Haïti et dans la région des Grands Lacs et sur la protection des droits des femmes et des filles dans les conflits armés ;

– l’inscription de l’action de l’APF dans un écosystème multilatéral mondial, en mobilisant d’autres acteurs institutionnels internationaux en faveur d’initiatives communes. Partenaire historique de l’UIP ⁽¹⁾, l’APF participe régulièrement à ses assemblées où elle promeut la voix des parlements francophones sur les grandes questions mondiales, notamment en matière d’égalité femmes-hommes, de cybersécurité ou de gouvernance démocratique. Les deux institutions développent des actions conjointes (échanges d’expertise, programmes de formation parlementaire) et ont convenu de travailler ensemble sur des initiatives de diplomatie parlementaire pour la paix dans la région des Grands Lacs, en s’appuyant sur le rapport de bons offices de l’APF.

L’APF s’engage enfin en faveur de la coopération interparlementaire, afin de renforcer les capacités juridiques et techniques des parlementaires et des administrations des assemblées francophones. Si ces actions reposent traditionnellement sur l’organisation de séminaires thématiques et de stages, l’APF a souhaité enrichir son offre de coopération à travers l’élaboration de corpus législatifs thématiques.

Les corpus législatifs thématiques, une innovation de l’APF au service de la coopération interparlementaire

Depuis 2024, l’APF met à disposition de ses sections des corpus législatifs thématiques, qui visent à fournir une aide à la législation sur des sujets jugés prioritaires.

Un premier corpus législatif sur les changements climatiques a été adopté en janvier 2024, avec le concours de l’Organisation internationale de la francophonie. Le corpus recense les meilleures pratiques législatives et parlementaires en matière climatique, référence les outils politiques et législatifs de chaque pays francophone et propose une boîte à outils de dix actions concrètes pour accompagner les parlements dans l’élaboration et la mise en œuvre d’une législation climatique. L’Assemblée nationale du Togo a adopté sur cette base un projet de loi sur la lutte contre les changements climatiques en mars 2025.

Un second corpus relatif à la budgétisation sensible au genre a été développé en 2025, et l’APF travaille à la publication d’un troisième corpus sur le statut et la protection des lanceurs d’alerte.

vi. Une multiplication des formats aux effets contrastés sur la lisibilité de la diplomatie parlementaire

La période récente se caractérise par une multiplication des assemblées parlementaires internationales à vocation régionale, traduisant une volonté commune des parlements de s’inscrire plus étroitement dans les dynamiques diplomatiques des grands ensembles régionaux. Si cette évolution témoigne d’un

(1) L’APF est membre associé à l’UIP et l’UIP est membre observateur de l’APF.

élargissement des espaces de dialogue et de coopération interparlementaire, elle contribue également à une complexification du paysage institutionnel, comme en témoigne la coexistence dans l'espace méditerranéen de l'Assemblée parlementaire de l'Union pour la Méditerranée (AP-UPM) et de l'Assemblée parlementaire de la Méditerranée (APM).

Créée en 2008, l'AP-UPM représente l'institution parlementaire de l'Union pour la Méditerranée (UPM), forum de discussion intergouvernemental. Elle rassemble des parlementaires des 27 États membres de l'Union européenne, des 10 partenaires méditerranéens ⁽¹⁾ et ceux de 6 États ayant rejoint l'AP-UPM ⁽²⁾. Elle a vocation à faciliter le dialogue parlementaire entre les États européens et méditerranéens, au service du renforcement de la stabilité et de la prospérité de la région ⁽³⁾. L'Assemblée parlementaire de la Méditerranée, créée en 2005, regroupe quant à elle uniquement les 32 États riverains ou associés de la Méditerranée. Elle est de plus indépendante de tout processus intergouvernemental. Son objectif est de favoriser la paix, la stabilité et la coopération régionale à travers le dialogue interparlementaire ⁽⁴⁾. En 2025, l'Assemblée parlementaire de la Méditerranée a participé au Forum politique de haut niveau de l'ONU sur le développement durable, soulignant l'importance de la coopération parlementaire pour atteindre les Objectifs de Développement Durable (ODD) ⁽⁵⁾.

b. Un investissement des parlementaires français à l'efficacité variable

Si elles offrent des espaces nombreux et diversifiés d'expression et de coopération, la valeur ajoutée de ces assemblées parlementaires internationales se mesure au niveau d'investissement individuel des parlementaires français et aux stratégies mises en œuvre par les délégations afin de peser sur les travaux.

- Les rapporteurs relèvent d'abord que les assemblées interparlementaires constituent des espaces de coopération entre le Sénat et l'Assemblée nationale. Les délégations bicamérales favorisent la complémentarité entre députés et sénateurs, en imposant une harmonisation pratique et politique. À cet égard, les entretiens des rapporteurs avec différents présidents de délégations françaises leur ont permis de constater que les parlementaires français développent le plus souvent des approches coordonnées. Sans nier leurs divergences politiques, les membres des délégations s'efforcent en effet de parler d'une seule voix, dans une logique d' « Équipe France » qui sert les intérêts du pays. Des réunions préparatoires sont régulièrement organisées en amont des sessions plénières, afin de préparer les projets de résolutions ou d'amendements qui seront ensuite déposés au nom de la délégation.

(1) Maroc, Algérie, Tunisie, Égypte, Israël, Autorité palestinienne, Jordanie, Liban, Syrie, Turquie.

(2) Albanie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Monaco, Monténégro et Mauritanie.

(3) La dernière session plénière s'est déroulée à Rabat du 15 au 16 février 2024. Cette session s'est conclue par l'adoption d'une déclaration finale, intitulée « l'esprit de Rabat », qui appelle à une mutualisation des efforts face aux défis qui guettent la région.

(4) La 19^e session annuelle de l'APM s'est déroulée à Rome les 20 et 21 février 2025.

(5) Assemblée parlementaire de la Méditerranée, « PAM at the 2025 High-Level Political Forum on Sustainable Development », juillet 2025 ([lien](#)).

Pour autant, l'accélération du renouvellement de la composition des délégations rend plus difficile la transmission d'une culture commune. Les rapporteurs insistent sur la nécessité d'assurer une continuité au moment des renouvellements, *via* des programmes de formation et d'intégration des nouveaux parlementaires.

- En outre, les discussions au sein des assemblées parlementaires peuvent parfois revêtir un caractère très formel et protocolaire, avec des interventions déjà préparées qui ne favorisent pas toujours un dialogue politique interactif. C'est la raison pour laquelle, parallèlement aux sessions et aux réunions de commission, de nombreuses réunions informelles sont organisées à l'initiative du président de la délégation. Elles permettent d'établir des contacts privilégiés avec des parlementaires de pays partenaires, dans un cadre strictement confidentiel.

En marge de la session annuelle 2025 de l'AP-OTAN à Ljubljana, la délégation française a ainsi pris part à une réunion trilatérale avec les délégations du Royaume-Uni et de l'Allemagne, dans le format « E3 ». Cet échange de vues a permis d'aborder les enjeux liés à la mobilisation des avoirs russes gelés ainsi que les récentes incursions de drones dans l'espace aérien de pays membres de l'Alliance. De la même manière, en marge de la session de printemps 2025 qui s'est déroulée à Dayton du 23 au 26 mai 2025, les chefs de la délégation française ont participé à une réunion trilatérale avec les délégations polonaise et allemande, au format « triangle de Weimar ». Cette rencontre a conduit à la publication d'une déclaration commune, traduisant l'engagement des trois pays à renforcer leur coopération au service du renforcement du lien transatlantique et de la sécurité européenne ⁽¹⁾.

Les rapporteurs relèvent cependant que ces réunions ne revêtent aucun caractère systématique et dépendent largement de l'appréciation des présidents de délégation, ce qui ne favorise pas une continuité et une régularité des travaux.

5. Le dynamisme de la diplomatie parlementaire européenne

a. Le Parlement français dispose d'un cadre spécifique d'expression sur les enjeux européens

- À l'Assemblée nationale, la diplomatie parlementaire européenne s'exerce en premier lieu dans le cadre de travaux de la commission des affaires européennes. Cette commission organise régulièrement des auditions avec des ministres français, en particulier avant la réunion du Conseil de l'Union européenne, des commissaires européens ou encore des ambassadeurs de pays européens en poste à Paris. Il arrive que ces auditions se tiennent conjointement avec les

(1) Déclaration des chefs de délégations de la France, de l'Allemagne et de la Pologne à l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, 26 mai 2025 ([lien](#)).

commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale ⁽¹⁾ ou avec la commission des affaires européennes du Sénat ⁽²⁾.

• Les députés peuvent ensuite adopter des propositions de résolution européenne (PPRE) sur les textes européens, propositions de règlements ou de directives ainsi que tout autre document émanant d'une institution de l'Union européenne (article 88-4 de la Constitution). En pratique, les résolutions européennes sont examinées systématiquement par la commission des affaires européennes ⁽³⁾, avant d'être renvoyées à la commission permanente réglementairement compétente. Si cette dernière ne se prononce pas dans le délai d'un mois suivant le dépôt du rapport de la commission des affaires européennes, le texte adopté par la commission des affaires européennes est considéré comme tacitement approuvé. La proposition de résolution peut également être inscrite à l'ordre du jour de la séance publique, à la demande d'un président de groupe, d'un président de commission ou du gouvernement. Lors de la session 2024-2025, 64 propositions de résolution européennes ont été déposées et 20 ont été adoptées, dont 5 après un passage en séance publique.

Si les résolutions parlementaires n'ont pas de valeur juridique contraignante, elles permettent au Parlement de contribuer à l'élaboration de la position française lors des négociations au sein du Conseil de l'Union européenne. Le 5 janvier 2026, l'Assemblée nationale a par exemple adopté une résolution européenne tendant à empêcher la ratification de l'accord entre l'Union européenne et le Mercosur ⁽⁴⁾. Les résolutions européennes favorisent également un dialogue direct avec les institutions de l'Union européenne, les résolutions étant transmises systématiquement à la Commission européenne qui doit y répondre en principe dans un délai de deux mois (procédure dite du dialogue politique). La Commission a par exemple répondu le 16 juillet 2024 à la résolution visant à dénoncer le nettoyage ethnique des populations arméniennes du Haut-Karabakh par l'Azerbaïdjan et à exiger le respect de l'intégrité territoriale de la République d'Arménie, adoptée par l'Assemblée nationale le 15 janvier 2024 ⁽⁵⁾.

(1) À titre d'exemple, le 25 mars 2025, la commission des affaires européennes a auditionné, conjointement avec la commission de la défense, M. Andrius Kubilius, commissaire européen à la défense et à l'espace. Cette audition a été notamment l'occasion de débattre du Livre blanc sur la défense, présenté par la Commission européenne le 19 mars.

(2) Les commissions des affaires européennes de l'Assemblée nationale et du Sénat ont auditionné conjointement Mme Marta Kos, commissaire européenne en charge de l'élargissement, le 30 octobre 2025.

(3) Article 151-2 du Règlement de l'Assemblée nationale.

(4) Résolution européenne tendant à empêcher la ratification de l'accord entre l'Union européenne et le Mercosur en demandant à l'État français la saisine de la Cour de justice de l'Union européenne pour cause d'incompatibilité de l'accord avec les traités européens, T.A. n°208, 5 janvier 2026 ([lien](#)).

(5) Réponse de la Commission européenne à la résolution visant à dénoncer le nettoyage ethnique des populations arméniennes du Haut-Karabakh par l'Azerbaïdjan et à exiger le respect de l'intégrité territoriale de la République d'Arménie, C(2024) 5138, 16 juillet 2024 ([lien](#)).

Le rôle de la plateforme IPEX dans la coordination technique entre les parlements nationaux

Pour renforcer la coopération parlementaire, le Parlement européen et les parlements nationaux ont mis en place, en 2006, une plateforme numérique relative aux affaires européennes, nommée « IPEX » (*InterParliamentary EU information eXchange*). La plateforme IPEX favorise la coopération interparlementaire en centralisant les documents et les informations relatives aux affaires européennes. Elle permet ainsi d'effectuer une veille sur l'ensemble des conférences interparlementaires (calendrier, conclusions adoptées). Elle remplit également une fonction d'alerte concernant le contrôle de subsidiarité, les avis motivés et les propositions de résolution européenne étant régulièrement publiés afin de faciliter les échanges d'information entre parlements.

b. Un dialogue interparlementaire nourri

i. La Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires

La Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC), créée à Paris en 1989, réunit les représentants des commissions des affaires européennes des 27 parlements nationaux et une délégation du Parlement européen. Son rôle est reconnu par les traités européens ⁽¹⁾. Elle se réunit chaque semestre en deux formats : un format comprenant les seuls présidents (la petite « COSAC ») et un format comprenant l'ensemble des délégués (la grande « COSAC »).

Cette conférence représente un lieu de débats important entre parlementaires nationaux et européens sur les sujets d'actualité européenne et les priorités de la présidence tournante du Conseil de l'UE. Les réunions plénières de la COSAC permettent un exercice de diplomatie parlementaire à grande échelle, chaque délégation cherchant, en liaison avec d'autres délégations, à faire adopter des amendements. L'Assemblée nationale et le Sénat ont ainsi pris l'habitude d'élaborer régulièrement des amendements communs avec le Bundestag, avant transmission à la présidence de la COSAC.

La COSAC est également le lieu de contacts bilatéraux entre délégations nationales, voire de réunions de sous-groupes régionaux. Depuis six mois, un groupe des parlements des pays méditerranéens de l'Union se réunit par exemple régulièrement pour débattre du pacte pour la Méditerranée proposé par la Commission en novembre 2025 ⁽²⁾.

(1) Article 10 du protocole n°1 (C 310/204) annexé au traité de Lisbonne sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne.

(2) Ce groupe comprend le Portugal, l'Espagne, la France, l'Italie, la Croatie, la Slovénie, la Grèce, Chypre et Malte.

ii. Le Parlement européen, un espace central d'exercice de la diplomatie parlementaire

Le Parlement européen mène de nombreuses actions de diplomatie parlementaire. Les trois commissions permanentes compétentes en matière de relations extérieures – la commission des affaires étrangères, la commission du développement et la commission du commerce international – envoient fréquemment des missions d'information à l'étranger. Des délégations *ad hoc* peuvent également être envoyées dans un pays tiers « *en réponse à un évènement imprévu d'importance politique ou législative majeure* ».

L'action internationale du Parlement européen s'appuie ensuite sur l'existence de 44 délégations permanentes, qui entretiennent un dialogue soutenu avec certains pays tiers, régions ou assemblées parlementaires internationales ⁽¹⁾. Ces délégations se réunissent régulièrement à Bruxelles et à Strasbourg pour discuter de la situation dans les pays partenaires et de leurs relations avec l'Union européenne. Elles invitent fréquemment des diplomates étrangers ou des représentants du service européen pour l'action extérieure (SEAE), ainsi que des membres de l'opposition politique ou de la société civile du pays concerné.

En outre, des conférences interparlementaires organisées par la présidence tournante du Conseil de l'UE rassemblent chaque semestre des représentants des parlements nationaux des États membres et des membres du Parlement européen. La Conférence interparlementaire sur la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) se réunit à ce titre deux fois par an depuis 2012. Lors de la dernière réunion à Copenhague en août 2025, les parlementaires européens et nationaux ont pu échanger sur les relations entre l'UE et l'OTAN, le soutien à l'Ukraine et l'élargissement de l'UE.

D'autres structures de dialogue permettent enfin aux membres du Parlement européen d'entretenir des relations avec des parlementaires de pays tiers à l'Union européenne. Lors de leur déplacement à Washington, les rapporteurs ont ainsi rencontré le co-président du *Transatlantic Legislators' dialogue* (TLD), un forum de discussion entre le Parlement européen et le Congrès des États-Unis particulièrement actif.

(1) Le Parlement européen est représenté par une délégation auprès de cinq assemblées parlementaires internationales : l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, l'Assemblée parlementaire conjointe ACP-Union européenne, l'Assemblée parlementaire Euro-Amérique latine, l'Assemblée parlementaire de l'Euronest et l'Assemblée parlementaire de l'Union pour la Méditerranée.

Le Transatlantic Legislators' Dialogue

Si la délégation pour les relations avec les États-Unis du Parlement européen a échangé avec ses homologues américains à partir de 1972, la relation a été renforcée avec le lancement en 1999 du TLD. Celui-ci s'inscrit dans la continuité du Nouvel Agenda Transatlantique de 1995, qui visait à approfondir le partenariat entre l'Union Européenne et les États-Unis en termes de promotion de la paix, de la démocratie et du développement, de relations commerciales économiques, et qui comportait également un volet sur les liens parlementaires.

Les objectifs et la structure du dialogue sont formalisés dans une déclaration commune ⁽¹⁾ des délégations du Parlement européen et du Congrès des États-Unis. Le TLD a ainsi pour but de renforcer et d'améliorer le dialogue entre les législateurs des deux côtés de l'Atlantique. Il a aussi été pensé pour anticiper et prévenir de potentiels conflits sur des sujets sensibles par le développement d'approches communes et harmonisées.

Ce dialogue prend la forme de deux réunions annuelles, dans la capitale de la présidence tournante du Conseil de l'UE et à Washington. Au niveau du Parlement européen, un comité de pilotage est chargé de faire le lien avec un *Senior Level Group*, composé de représentants de la Commission européenne, de la présidence du Conseil de l'UE et de l'administration américaine, responsable de préparer les sommets. À travers les échanges de ce comité de pilotage et du *Senior Level Group*, les législateurs peuvent faire part aux exécutifs des sujets qu'ils souhaitent discuter lors des sommets.

La 90^{ème} réunion du TLD s'est déroulée en juin 2025 à Varsovie, en Pologne. Les échanges ont porté sur les relations commerciales et économiques entre l'Union européenne et les États-Unis, ainsi que sur la coopération en matière de défense et de sécurité énergétique. Dans un contexte de tensions commerciales avec les États-Unis suite à l'imposition de droits de douane par Donald Trump, cette réunion a permis de souligner l'importance et les bénéfices mutuels du partenariat transatlantique.

En amont de cette réunion, la délégation du Parlement européen s'est rendue à Washington pour échanger avec des représentants du Congrès américain. Les députés européens y ont rencontré des membres de la commission de la Chambre des représentants chargée de la concurrence stratégique entre les États-Unis et la Chine, la nouvelle direction de la commission des affaires étrangères de la Chambre des représentants, des membres du caucus de l'UE, des représentants du département d'État américain, des groupes de réflexion et des représentants de la chambre de commerce américaine.

iii. Les plateformes de dialogue informel

Au-delà des forums institutionnels de coopération, les parlementaires français entretiennent de nombreuses relations avec leurs homologues européens dans un cadre plus informel.

Des réunions conjointes peuvent d'abord se tenir entre les commissions des affaires européennes de l'Assemblée nationale et du Bundestag ⁽²⁾. Une réunion de

(1) *Joint Statement on Establishment of the Transatlantic Legislators Dialogue, 1999* ([lien](#)).

(2) *Il convient de rappeler que, en application de l'article 12 de l'accord parlementaire franco-allemand du 25 mars 2019, les membres des commissions des affaires européennes de l'Assemblée nationale et du Bundestag*

ce type a par exemple été organisée après le Conseil des ministres franco-allemand de Meseberg du 28 mai 2024, portant sur la coopération entre la France et l'Allemagne et l'agenda stratégique de l'Union européenne.

D'autres réunions interparlementaires sont organisées en dehors du cadre du dialogue parlementaire semestriel, comme le triangle parlementaire de Weimar, composé de l'Assemblée nationale et du Sénat français, du Bundestag et du Bundesrat allemands et de la chambre des députés et Sénat polonais. La dernière réunion qui s'est tenue à Berlin le 25 novembre 2024 a été l'occasion d'aborder les conséquences de la guerre en Ukraine et la politique d'élargissement. La réunion a permis de fixer un programme de travail comprenant plusieurs propositions de méthode : création de groupes de travail composés de rapporteurs de chaque commission, participation croisée des membres des commissions aux réunions des commissions des autres pays, organisation d'un dialogue citoyen trilatéral ⁽¹⁾. La commission des affaires européennes se réunit également avec ses homologues de la Chambre des députés italienne et du Bundestag allemand, au sein du triangle de Montecitorio, dont la dernière réunion a eu lieu à Paris le 25 février 2020.

C. UNE DIPLOMATIE PARLEMENTAIRE EN QUÊTE DE COHÉRENCE

1. Une absence de coordination qui nuit à l'efficacité de l'action internationale des parlementaires

a. Des initiatives « en silos », solitaires et autonomes

● Si la diplomatie parlementaire peut s'appuyer sur de nombreux instruments, le constat s'impose d'un manque de coordination entre les différentes initiatives parlementaires sur les questions internationales. Les groupes d'amitié, les assemblées parlementaires internationales et les commissions peinent à synchroniser leurs travaux, conduisant à une perte d'efficacité et d'efficience de la diplomatie parlementaire.

S'agissant des groupes d'amitié, les rapporteurs relèvent d'abord qu'ils fonctionnent selon une logique très personnalisée. Leur activité est intrinsèquement liée à l'implication de leurs membres et de leur président, et certains groupes ne se réunissent que très rarement. Sur les 150 groupes d'amitié et GEVI reconstitués depuis le début de la XVII^e législature, 59 groupes ne se sont ainsi réunis qu'une seule fois en 2025. Si les réunions de travail font l'objet d'insertions publiées à l'agenda international de l'Assemblée nationale et de comptes rendus diffusés auprès des membres, force est de reconnaître que ces travaux peinent à trouver une résonance en dehors du groupe d'amitié. Bien que les GA fonctionnent par

sont autorisés à participer aux réunions de la commission des affaires européennes de l'autre assemblée. Si elle reste rare, cette pratique a été mise en œuvre à quelques reprises.

(1) Déclaration des présidents de commission des affaires européennes du Triangle de Weimar, 25 novembre 2024 ([lien](#)).

définition sur une base informelle, il importe selon les rapporteurs d'assurer un suivi de l'activité afin d'alimenter la relation bilatérale sur la durée.

En outre, les délégations françaises au sein des assemblées parlementaires internationales éprouvent des difficultés à se coordonner avec les groupes d'amitié des pays concernés par les travaux, à l'exception notable de l'Assemblée parlementaire de la francophonie. Les présidents de GA des pays membres ou membres associés de l'APF sont en effet automatiquement membres de la section française, soit 58 présidents de GA au total. À ce titre, ils sont systématiquement invités aux réunions de la section et peuvent également être sollicités pour participer à des activités internationales de l'APF, selon les besoins (mission d'observation électorale francophone, séminaires ou autres actions de coopération proposées par l'APF).

Il convient toutefois de relever les efforts réalisés par les commissions pour assurer une synergie avec les travaux des groupes d'amitié. Les rapporteurs saluent à cet égard la pratique consistant à inviter le président et les membres du groupe d'amitié aux réunions des commissions susceptibles de se rapporter au pays concerné. C'est particulièrement le cas lors de l'audition de diplomates français en poste à l'étranger lors de leur passage à Paris. En janvier 2026, l'audition par la commission des affaires étrangères de M. Nicolas de Rivière, ambassadeur de France en Russie, a ainsi été organisée conjointement avec le groupe France-Russie. Sur les enjeux européens, les présidents et les membres du groupe d'amitié sont systématiquement invités à participer à l'audition par la commission des affaires européennes de l'ambassadeur de l'État membre assurant la présidence tournante du Conseil de l'UE. À titre d'exemple, la commission a auditionné M. Jo Indekeu, ambassadeur de Belgique en France, le mercredi 24 janvier 2024, en présence des membres du GA France-Belgique.

- D'une manière générale, la multiplication et la diversification des activités internationales des députés peuvent rendre plus difficile leur participation aux activités des instances auxquelles ils appartiennent et aux réunions interparlementaires. La diplomatie parlementaire exige un investissement important sur la durée. C'est la raison pour laquelle les initiatives en la matière gagneraient à être mieux mutualisées et partagées, dans une logique d'efficience.

b. Un manque préjudiciable de suivi de l'action internationale des parlementaires

- Les rapporteurs remarquent que les travaux des parlementaires sur les questions internationales peinent à être valorisés au sein de l'Assemblée nationale.

La place dédiée aux enjeux internationaux en séance publique reste d'abord résiduelle, en dehors des séances de questions au gouvernement, et les parlementaires n'ont que rarement l'occasion de débattre sur les questions internationales ou de présenter leurs travaux réalisés dans le cadre des assemblées parlementaires internationales ou des commissions permanentes. À cet égard, si le

Règlement prévoit la possibilité d'inscrire un débat sans vote ou une séance de questions sur un rapport d'information à l'ordre du jour de la séance publique ⁽¹⁾, cette pratique reste rare.

Les commissions compétentes sur les questions internationales s'approprient ensuite insuffisamment les travaux réalisés dans le cadre des assemblées parlementaires internationales. Le rapporteur Pierre Pribetich déplore ainsi l'absence d'information de la commission des affaires étrangères à la suite de la session de printemps de l'AP-OTAN, qui s'est tenue à Dayton du 23 au 26 mai 2025, dans un contexte de reconfiguration de l'Alliance atlantique.

Certes, des comptes rendus de l'activité des délégations sont régulièrement publiés sur le site internet de l'Assemblée nationale, et le Règlement prévoit que les membres des délégations françaises au sein des assemblées parlementaires internationales présentent au moins une fois par an un rapport sur l'activité de l'assemblée dont ils font partie, qui est ensuite imprimé et distribué ⁽²⁾. Mais ces rapports sont rarement présentés et débattus au sein des commissions compétentes. Ils constituent pourtant une source d'information utile pour les parlementaires et permettent de relayer les travaux des assemblées multilatérales au niveau national. C'est tout particulièrement le cas pour les résolutions adoptées par l'APCE, qui peuvent conduire à l'adoption de conventions juridiquement contraignantes qui seront ensuite susceptibles d'être soumises à l'approbation du Parlement.

De la même manière, si les déplacements à l'étranger organisés dans le cadre de l'activité des groupes d'amitié font l'objet de rapports publiés sur le site de l'Assemblée nationale, ces documents ne sont que rarement présentés devant la commission des affaires étrangères, ce qui prive les commissaires d'une source d'information particulièrement précieuse.

2. Une articulation encore fragile avec la diplomatie gouvernementale, source de tensions et de vulnérabilités

a. Conjurer le risque d'une « diplomatie parallèle »

Si les parlementaires restent libres d'exprimer leur vision de la politique étrangère, leurs prises de parole sont particulièrement scrutées par les pays partenaires, en particulier lors des déplacements à l'étranger. Or les rapporteurs relèvent que certaines déclarations risquent parfois d'entretenir une confusion entre ce qui relève d'une opinion personnelle et ce qui engage une position officielle de la part de la France. De surcroît, de nombreux pays ne partagent pas la conception française de la séparation des pouvoirs. Il devient dès lors difficile de faire comprendre aux partenaires que la parole d'un membre de la représentation nationale n'engage pas le gouvernement français et, *a fortiori*, qu'il a tout à fait le droit de critiquer publiquement la politique étrangère de la France.

(1) Article 145, alinéa 8 du Règlement de l'Assemblée nationale : « Un rapport de mission d'information peut donner lieu, en séance publique, à un débat sans vote ou à une séance de questions ».

(2) Article 29 du Règlement de l'Assemblée nationale.

L'information insuffisante des postes diplomatiques à l'occasion des déplacements à l'étranger, en particulier lorsque les parlementaires nouent des contacts directs avec les autorités politiques lors de déplacements organisés à titre individuel, risque d'affecter la cohérence de la politique étrangère de la France. Une délégation de parlementaires, menée par le président du groupe d'amitié France-Syrie à l'Assemblée nationale, s'est ainsi rendue à Damas en mars 2015 pour s'entretenir avec le président syrien Bachar El Assad, alors que les relations diplomatiques avec la République arabe unie de Syrie avaient été rompues en 2012. Cette visite, menée à l'initiative individuelle des parlementaires, en dehors de toute autorisation par le bureau, a fait l'objet d'une réprobation de la part du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, précisant qu'elle n'engageait pas la position de la France.

Les rapporteurs relèvent à cet égard que la distinction entre la diplomatie complémentaire et la diplomatie parallèle reste difficile à déterminer et, s'il existe des bonnes pratiques en matière de coordination avec le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, elles restent insuffisamment connues des parlementaires et ne revêtent aucun caractère systématique.

b. Un appui du Quai d'Orsay à l'action internationale des parlementaires à consolider, dans le respect de la séparation des pouvoirs

i. Une information des parlementaires encore fluctuante

● Comme le relève l'APCE dans une résolution de 2010, « *pour être efficace, l'activité des parlementaires doit s'accompagner d'un échange d'informations plus important et d'une coordination plus structurée avec les gouvernements nationaux* »⁽¹⁾.

Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères contribue activement à l'organisation des missions des parlementaires à l'étranger. L'ambassade de France dans le pays apporte son aide pour la conception du programme du déplacement en suivant les demandes de la délégation, voire organise elle-même certaines auditions et visites, grâce à ses contacts sur place. Elle organise également des réceptions à l'ambassade, à la résidence de France ou à l'extérieur, afin que la délégation parlementaire puisse rencontrer des représentants politiques du pays, des diplomates ou des représentants de la communauté française. Sur demande des parlementaires, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères peut enfin transmettre des notes techniques sur des sujets spécifiques.

● Pour être efficace, l'activité des parlementaires doit toutefois s'accompagner d'un échange d'informations plus important et d'une coopération structurée avec les diplomates du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

(1) *Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, résolution 1773 (2010), Promouvoir la diplomatie parlementaire (voir annexe n°2).*

À cet égard, la pratique consistant à organiser une réunion préparatoire avec l'ambassade française locale permet de discuter de la position officielle de la France et de synchroniser les messages susceptibles d'être adressés aux interlocuteurs du pays hôte. Les rapporteurs regrettent que l'organisation d'une telle réunion ne soit pas systématique, en particulier lorsque les députés se déplacent en dehors du cadre des commissions ou des groupes d'amitié.

Au-delà des déplacements à l'étranger, les réunions entre le MEAE et les parlementaires demeurent trop rares, ce qui ne permet ni d'identifier des priorités communes en matière d'activités extérieures, ni d'harmoniser les programmes des parlementaires.

ii. Les travaux parlementaires, une ressource insuffisamment exploitée par le pouvoir exécutif

La diplomatie parlementaire peut constituer un instrument de travail particulièrement utile pour les diplomates. Affranchie de certaines contraintes de la diplomatie classique, elle permet des contacts plus directs avec les différentes parties prenantes, ouvre de nouveaux canaux de communication et permet la transmission de messages plus sensibles.

La demande de communication semble pourtant à ce jour largement unilatérale. Force est de constater que les services diplomatiques s'appuient encore insuffisamment sur les travaux parlementaires. La participation des parlementaires français aux sessions des assemblées parlementaires internationales ne fait pas l'objet systématiquement d'une réunion conclusive afin de revenir sur les temps forts de la séquence parlementaire. Pourtant, les travaux des API peuvent contribuer efficacement à l'élaboration des positions françaises et être utilement valorisés par le MEAE dans les négociations internationales. La résolution de l'UIP de 2021 relative aux abus sexuels et à l'exploitation sexuelle envers les enfants a ainsi été utilisée pour la préparation de la réunion du Conseil des droits de l'homme et de la 3^{ème} commission de l'Assemblée générale des Nations unies lors desquels le sujet a été abordé.

II. VERS UNE DOCTRINE FRANÇAISE DE LA DIPLOMATIE PARLEMENTAIRE

A. CONSTRUIRE UN CADRE POUR SÉCURISER ET GUIDER L'ACTION INTERNATIONALE DES PARLEMENTAIRES, DANS LE RESPECT DE LA LIBERTÉ D'EXERCICE DE LEUR MANDAT

Les rapporteurs constatent que les bonnes pratiques lors des déplacements à l'étranger sont à la fois insuffisamment connues des parlementaires et trop peu formalisées, constats que renforcent l'accélération des cycles électoraux et l'arrivée de nouvelles générations de députés suite au renouvellement de la composition de l'Assemblée nationale.

L'établissement d'une doctrine claire, formalisée dans un vade-mecum recensant les bonnes pratiques, présenterait à cet égard un double intérêt. Elle viserait d'abord à prévenir les risques d'ingérences étrangères et d'instrumentalisation à l'occasion des déplacements des parlementaires à l'étranger. Ces derniers exposent en effet les parlementaires à des risques déontologiques importants, liés notamment à la réception de cadeaux protocolaires ou d'invitation à des événements ou des voyages. Elle permettrait ensuite de limiter les prises d'initiatives isolées, en favorisant une coordination avec le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, dans le strict respect de la séparation des pouvoirs. Ce faisant, elle pourrait contribuer à faire évoluer le regard parfois réticent que portent encore certains diplomates sur l'activité des parlementaires en matière internationale.

Les rapporteurs insistent sur le fait que ce *vade-mecum* doit se concevoir comme un outil d'accompagnement et non comme une contrainte qui viendrait peser sur la liberté du parlementaire dans l'exercice de son mandat ⁽¹⁾.

Ce « vade-mecum du parlementaire en mission à l'étranger » aurait vocation à prolonger la Charte des groupes d'amitié et des GEVI, adoptée par le bureau lors de sa réunion du 10 décembre 2025.

Proposition n° 1 : Établir un « vade-mecum du parlementaire en mission à l'étranger » afin d'accompagner les députés dans leurs déplacements, en rappelant leurs droits et devoirs, dans le respect du libre exercice de leur mandat.

(1) *Le respect de la liberté des membres du Parlement dans l'exercice de leur mandat constitue une exigence constitutionnelle, dégagée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2018-767 DC du 5 juillet 2018, Résolution relative aux obligations déontologiques et à la prévention des conflits d'intérêts des sénateurs.*

1. Clarifier les exigences déontologiques et prévenir les risques d'ingérence étrangère

a. Des risques déontologiques qui ne doivent pas être minimisés

Le vade-mecum pourrait d'abord rappeler les exigences déontologiques qui s'imposent aux parlementaires.

Lors de leurs déplacements à l'étranger, les activités des députés sont aujourd'hui régies par les dispositions de droit commun du code de déontologie. Ils doivent en particulier veiller à ne pas se placer en situation de conflit d'intérêts, et s'efforcer d'agir « *dans le seul intérêt de la Nation et des citoyens qu'ils représentent* » (article 1^{er}). Les députés sont également tenus à une obligation de probité et doivent, à ce titre, veiller à ne pas mettre à profit ces déplacements à l'étranger pour satisfaire leurs intérêts personnels, sous la forme de l'organisation d'une visite familiale ou de la gestion d'intérêts professionnels privés par exemple (article 5).

Les déplacements réalisés à l'invitation d'un État étranger ou d'un représentant d'intérêts sont en outre soumis à des obligations spécifiques. Ils font l'objet d'une déclaration systématique au déontologue ⁽¹⁾. La déclaration doit être effectuée préalablement au voyage et s'accompagner d'éléments précisant le programme du voyage et ses modalités de financement. Elle est rendue publique sur le site de l'Assemblée nationale postérieurement au déplacement ⁽²⁾. Ces déclarations permettent, d'une part, de sensibiliser les députés sur les risques d'instrumentalisation dont ils peuvent faire l'objet au cours de leur déplacement et, d'autre part, de les inviter à faire preuve de vigilance lorsqu'ils sont sollicités ultérieurement par la personne qui les a invités afin d'éviter toute situation de conflit d'intérêts ⁽³⁾.

Lors de son audition par les rapporteurs, le déontologue de l'Assemblée nationale a indiqué que 47 députés différents ont déclaré 82 invitations à des voyages depuis le début de la XVII^e législature (au 1^{er} décembre 2025), soit une moyenne de 4,8 déclarations par mois. La XVI^e législature a quant à elle été marquée par 221 déclarations émanant de 116 députés différents, soit une moyenne de 9,4 par mois. Les rapporteurs relèvent qu'un nombre non négligeable des déclarations d'invitation à des voyages auprès du déontologue provient d'États étrangers ou d'organisations non gouvernementales (ONG) liées à des États

(1) Article 80-1-2 du Règlement de l'Assemblée nationale. L'obligation de déclaration ne s'applique pas aux déplacements inscrits dans le programme des missions et réceptions des groupes d'amitié arrêté par le Bureau de l'Assemblée nationale, dès lors que la prise en charge des frais par le pays hôte s'inscrit dans le cadre de la réciprocité.

(2) Article 7 du code de déontologie des députés.

(3) D'autres pays ont aussi fait le choix d'un système déclaratif. Au Royaume-Uni, les voyages à l'étranger sont ainsi répertoriés dans une catégorie spécifique du registre d'intérêt financier des membres de la Chambre des communes. Les parlementaires doivent mentionner les voyages à l'étranger dont le coût est supérieur à £300. Pour chaque député, le registre indique la liste des déplacements en dehors du Royaume-Uni avec le nom et l'adresse de l'entité organisatrice, le montant global des frais d'hébergement et de transport ainsi que les dates et la finalité de la visite.

étrangers. Pour la XVII^e législature, on relève par exemple, au 1^{er} décembre 2025 38 déclarations de voyages financés par l'organisation non gouvernementale *European Leadership Network* (ELNET), spécialisée dans le dialogue stratégique entre l'Europe et Israël, 6 déclarations de voyages financés par Taiwan et 4 déclarations de voyages financés par le Qatar.

NOMBRE DE DÉCLARATIONS D'INVITATION À DES VOYAGES

Année	2022 (année de renouvellement)	2023	2024 (année de renouvellement)	2025 (au 1 ^{er} décembre)
Nombre de déclarations d'invitation à des voyages	67	88	127	42

Source: Division de la déontologie et du statut du député.

Les déplacements à l'étranger donnent par ailleurs régulièrement lieu à la remise de cadeaux d'une valeur significative. En vertu de l'article 80-1-2 du règlement et de l'article 7 du code de déontologie, les dons et cadeaux d'une valeur supérieure à 150 euros doivent faire l'objet d'une déclaration sur l'application « Dons et voyages », rendue publique sur le site de l'Assemblée nationale. Les dons présentant une valeur importante peuvent être consignés auprès du déontologue et cédés à l'Assemblée nationale en vue d'une vente aux enchères au profit d'organismes d'intérêt général.

b. La nécessité d'une meilleure prise en considération des tentatives d'ingérences étrangères

- Au-delà du rappel des principes déontologiques, désormais bien connus des députés, le vade-mecum pourrait utilement sensibiliser les parlementaires aux risques d'ingérences étrangères, particulièrement sensibles lors des déplacements en mission à l'étranger ⁽¹⁾. Force est en effet de reconnaître que ces risques d'ingérence ne sont pas suffisamment pris en compte, alors qu'un dispositif spécifique d'encadrement des activités d'influence réalisées pour le compte d'un mandant étranger a été récemment mis en place.

(1) Pour rappel, et conformément à la définition inscrite dans la loi n° 2024-850 du 25 juillet 2024, un acte d'ingérence désigne tout « agissement commis directement ou indirectement à la demande ou pour le compte d'une puissance étrangère et ayant pour objet ou pour effet, par tout moyen, y compris par la communication d'informations fausses ou inexactes, de porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation, au fonctionnement ou à l'intégrité de ses infrastructures essentielles ou au fonctionnement régulier de ses institutions démocratiques » (article 7).

Les dispositifs de prévention des ingérences étrangères à l'Assemblée nationale

La loi n° 2024-850 du 25 juillet 2024 visant à prévenir les ingérences étrangères en France a confié à chaque assemblée parlementaire le soin de déterminer les règles applicables en leur sein aux personnes menant des activités d'influence pour le compte d'un mandant étranger. Dans ce cadre, l'Assemblée nationale a choisi, le 2 juillet 2025, d'étendre les prescriptions du code de conduite applicable aux représentants d'intérêts, mis en place en 2009, aux personnes menant des activités d'influence.

Au titre de l'article 80-5 du règlement, il appartient désormais au déontologue de constater un éventuel manquement d'une personne menant des activités d'influence pour le compte d'un mandant étranger.

La loi du 25 juillet 2024 a également prévu l'ouverture d'un répertoire de l'influence étrangère auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), effectif depuis le 1^{er} octobre 2025. Ce nouveau répertoire se distingue du registre préexistant applicable aux représentants d'intérêts, sur deux points spécifiques :

– d'une part, les personnes physiques ou morales menant des activités d'influence sont tenues de se déclarer auprès de la HATVP dès leur première action d'influence, alors qu'un représentant d'intérêts n'est répertorié qu'après avoir mené au moins 10 actions ;

– d'autre part, l'initiative de l'entrée en communication ne relève pas exclusivement des personnes menant des activités d'influence. Si cette initiative a été prise par un député, un ancien député pendant une période de cinq ans à compter de la fin du mandat, un collaborateur ou un agent des services de l'Assemblée, la personne contactée doit s'inscrire sur le répertoire de la HATVP.

● Le « vade-mecum du parlementaire en mission à l'étranger » doit désormais favoriser une acculturation des députés à ces nouveaux dispositifs de prévention des ingérences étrangères.

Il aurait d'abord vocation à rappeler le cadre applicable, et en particulier l'existence du répertoire de la HATVP auquel les députés seraient invités à se référer. S'il ne comporte à ce jour que trois déclarations ⁽¹⁾, ce registre a vocation à être complété à mesure que l'appropriation du cadre applicable aux activités d'influence se poursuit.

Le vade-mecum pourrait ensuite recommander aux députés de faire preuve d'une vigilance particulière concernant les questions de sécurité, comme les y invite déjà la Charte des groupes d'amitié et des GEVI à l'Assemblée nationale.

(1) Au 5 février 2026, trois acteurs d'influence étrangère sont inscrits sur le répertoire : Antidox (NSI Group), Edile Consulting et Euros Agency.

Extrait de la Charte des groupes d'amitié et groupes d'études à vocation internationale à l'Assemblée nationale

« Les parlementaires et personnels prenant part aux activités des GA-GEVI sont invités à faire preuve de prudence dans leurs échanges avec les partenaires (rencontres à l'Assemblée nationale, missions à l'étranger, réceptions en ambassades à Paris).

[...]

Lors des missions à l'étranger, il convient de protéger particulièrement les équipements électroniques à tous moments, qu'il s'agisse du passage en douane, ou lors de réunions, visites de sites ou bien à l'hôtel. Le recours aux réseaux publics à l'étranger, de même que la connexion aux portails et logiciels de l'Assemblée nationale constituant une vulnérabilité, l'usage de VPN sur les téléphones ou ordinateurs est particulièrement recommandé.

En cas de doute, il convient d'alerter sans délai la division de la sécurité et des contrôles d'accès ou, le cas échéant, le responsable de la sécurité des systèmes d'information.

La Direction des systèmes d'information, par l'intermédiaire du responsable de la sécurité des systèmes d'information (RSSI), propose des équipements numériques dédiés pour les missions (rsssi@assemblee-nationale.fr). Des actions de sensibilisation face aux risques d'ingérence étrangère, d'espionnage, de manipulation et aux risques numériques sont également proposées en collaboration avec la Direction générale de la sécurité intérieure. »

Au-delà des parlementaires, les rapporteurs appellent à une diffusion la plus large possible sur les risques liés aux tentatives d'ingérences étrangères. À cet égard, ils se félicitent de l'organisation d'une réunion, en février 2026, avec l'ensemble des secrétaires administratifs des groupes d'amitié afin de les sensibiliser à ces questions. Les fonctionnaires peuvent en effet constituer des personnes-ressources pour les parlementaires lors de leurs déplacements à l'étranger. Une réunion avec les organisations représentant les collaborateurs des députés devrait également être consacrée à ce sujet. Les députés des commissions des affaires étrangères et de la défense pourraient enfin être sensibilisés à ces questions d'ingérences lors d'une réunion dédiée avec le déontologue.

● En plus de diffuser les bonnes pratiques, les rapporteurs appellent à une réflexion sur l'évolution du cadre réglementaire applicable aux dons et cadeaux pour l'adapter aux risques d'ingérences. Ils invitent à ce titre l'Assemblée nationale à s'inspirer de la pratique établie au Sénat, consistant à interdire les cadeaux, dons, invitations ou avantages en nature d'une valeur supérieure à 150 euros proposés par une personne menant des activités d'influence pour le compte d'un mandant étranger ⁽¹⁾, sauf invitations à des déplacements présentant un lien avec l'exercice du mandat. À cet égard, le bureau de l'Assemblée nationale a confié le 2 juillet 2025 à la délégation chargée de la transparence et des représentants d'intérêts le soin de mener une réflexion sur l'opportunité d'une interdiction faite aux représentants

(1) Article 91 quinquies du règlement du Sénat, dans sa rédaction issue de la résolution tendant à renforcer les moyens de contrôle des sénateurs, conforter les droits des groupes politiques, et portant diverses mesures de clarification et de simplification publiée au Journal officiel de la République française du 10 mai 2025.

d'intérêts de proposer ou de remettre des cadeaux ou des dons d'une valeur significative.

Proposition n° 2 : Diffuser les bonnes pratiques en matière de prévention des ingérences étrangères et interdire les cadeaux, dons, invitations ou avantages en nature d'une valeur supérieure à 150 euros proposés par une personne menant des activités d'influence pour le compte d'un mandant étranger, sauf invitation à des déplacements présentant un lien avec l'exercice du mandat.

2. Inscrire l'action parlementaire dans une logique d « Équipe France », en coopération avec le ministère de l'Europe et des affaires étrangères

- Les rapporteurs invitent à coordonner les initiatives des parlementaires avec l'action du gouvernement au service d'une diplomatie partagée, respectueuse de la séparation des pouvoirs et du libre exercice du mandat parlementaire. La formalisation des bonnes pratiques doit favoriser une diplomatie parlementaire réellement complémentaire et non concurrente à celle du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

Le « vade-mecum du parlementaire en mission à l'étranger » pourrait d'abord recommander aux députés d'informer systématiquement l'ambassade de France dans le pays concerné de l'objectif et du programme de la visite, y compris lorsque le déplacement revêt un caractère individuel, en dehors du cadre formel des travaux autorisés par le bureau de l'Assemblée nationale ou par les commissions.

Il convient également de rappeler aux députés l'intérêt de demander la communication de la fiche pays et de la fiche 3 points, qui présentent des éléments de synthèse sur la situation intérieure du pays, l'état de sa relation bilatérale avec la France et sa politique étrangère, en amont du déplacement, tout en attirant leur attention sur le caractère confidentiel de ces documents.

Les parlementaires qui se rendent à l'étranger doivent ensuite être davantage sensibilisés sur l'importance de solliciter systématiquement un entretien avec l'ambassadeur français dans le pays concerné. Au-delà de l'information sur l'état de la relation bilatérale, cet entretien permet souvent de mettre en garde les parlementaires sur certaines précautions à adopter lors des contacts avec les autorités étrangères. L'entretien favorise également une approche coordonnée, en s'accordant sur les sujets qui seront abordés par les diplomates et les sujets que les parlementaires pourront évoquer plus librement lors de leurs entretiens.

L'Assemblée nationale pourrait également s'inspirer de la pratique établie au Parlement européen, consistant à rappeler aux députés la nécessité d'indiquer clairement qu'ils s'expriment en leur nom propre, et non au nom de la France.

La coopération avec l'Exécutif en matière de diplomatie parlementaire : l'exemple du Parlement européen

Le traité de Lisbonne prévoit une communication et une coopération renforcées entre le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et le Parlement européen. Dans ce cadre, le service européen pour l'action extérieure (SEAE) prêle son concours aux membres du Parlement européen lors de leurs missions à l'étranger ⁽¹⁾.

En collaboration avec les services du Parlement européen, le SEAE a élaboré en juillet 2015 des « *Lignes directrices pour les visites des délégations du Parlement européen* ». Ce document établit une distinction entre les visites réalisées dans un cadre officiel, c'est-à-dire celles qui ont été approuvées par les organes directeurs du Parlement, et les visites effectuées à titre individuel ou privé par les députés européens.

Les visites non-officielles ne bénéficient que d'un soutien partiel du SEAE. Indépendamment du niveau de soutien fourni, les députés qui se rendent en visite non-officielle doivent informer en tout état de cause la délégation de l'UE (DUE) dans le pays concerné de l'objectif et du programme de la visite, ainsi que de tout élément susceptible d'avoir une incidence sur les relations de l'UE avec le pays. Ces lignes directrices précisent également que les députés européens doivent clairement indiquer qu'ils s'expriment en leur nom propre, et non au nom de l'UE ou du Parlement lorsqu'ils font des déclarations et rencontrent des autorités.

Dans le cadre des visites officielles, la délégation parlementaire doit informer le SEAE et la délégation de l'UE dans le pays concerné de la visite et du programme envisagé. La délégation apporte un soutien complet à l'organisation des visites officielles, notamment en ce qui concerne la préparation du programme et les contacts avec les autorités nationales. Au début de la mission, une réunion d'information est organisée avec le représentant de l'UE et avec les ambassadeurs des États membres de l'UE présents dans le pays tiers. Cette réunion permet de discuter de la position officielle de l'UE et des messages susceptibles d'être adressés aux interlocuteurs du pays hôte.

En pratique, la coopération entre les députés européens et les diplomates de l'UE constitue un canal important pour synchroniser et compléter les messages, afin de promouvoir les objectifs politiques de l'UE. Toute synchronisation demeure toutefois informelle, et les députés européens conservent leur autonomie pour défendre des positions qui ne sont pas nécessairement pleinement alignées sur la politique officielle de l'UE telle qu'elle est mise en œuvre par les DUE.

Au-delà de l'accompagnement des déplacements, des échanges de vues entre les chefs de délégation de l'UE ou représentants spéciaux nouvellement nommés et les parlementaires européens sont régulièrement organisées, conformément à la déclaration du Haut Représentant sur la responsabilité politique ⁽¹⁾. Des réunions se tiennent également au Parlement avec les ambassadeurs de l'UE et les représentants spéciaux de l'UE, permettant de sensibiliser les diplomates à la valeur ajoutée de la diplomatie parlementaire et à la complémentarité entre diplomatie exécutive et diplomatie parlementaire.

Source : European Parliamentary Research Service, Ionel Zamfir, Connecting parliamentary and executive diplomacy at EU and Member State level, septembre 2019.

(1) L'article 5, paragraphe 7 de la décision du Conseil du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure (2010/427/UE) précise que « Les délégations

En plus de ce travail préparatoire, l'efficacité de la diplomatie parlementaire est enfin conditionnée à l'existence d'une véritable rétroaction, sous la forme d'une réunion conclusive à l'issue du déplacement avec les représentants du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Cette pratique favorise une valorisation des travaux parlementaire par les diplomates, avec la possibilité ensuite de partager l'information *via* la rédaction d'une note diplomatique par le Quai d'Orsay, avec la liste des contacts pris et le bilan des entretiens.

Proposition n° 3 : Coordonner les initiatives des parlementaires avec le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, dans une logique d' « Équipe France », en renforçant l'information et la concertation mutuelles.

● Réciproquement, il importe que les diplomates du ministère de l'Europe et des affaires étrangères prêtent leurs concours aux parlementaires lors de leurs missions à l'étranger. Une circulaire établie par la secrétaire générale du MEAE en 2018 et mise à jour en 2025 rappelle à ce titre les grands principes à respecter concernant les obligations à l'égard de la représentation nationale et du suivi des visites.

L'appui de l'Exécutif à la diplomatie parlementaire pourrait également consister à octroyer un passeport diplomatique ou, à défaut, un passeport de service aux membres de la commission des affaires étrangères afin de faciliter les déplacements à l'étranger effectués dans l'exercice de leur mandat. Le passeport diplomatique permet certaines facilitations logistiques, en particulier lorsque des files de contrôle sont mises en place dans les gares ou les aéroports. S'il ne permet pas de se soustraire à ces contrôles, les rapporteurs relèvent que ce document contribue néanmoins à accélérer les temps d'embarquement et de débarquement.

La liste des bénéficiaires d'un passeport diplomatique est définie par l'arrêté du 11 février 2009 relatif au passeport diplomatique. Il est actuellement délivré dans deux séries de cas : à des agents affectés en administration centrale dans le cadre de leurs missions à l'étranger, d'une part, et à des agents affectés en poste diplomatique ou consulaire et à leurs ayants droit, d'autre part. À titre dérogatoire, le MEAE délivre également un passeport diplomatique aux députés et sénateur élus dans les circonscriptions des Français établis hors de France. Cette mesure permet de faciliter leurs déplacements réguliers auprès des communautés françaises établies dans leur circonscription, dans le cadre de l'exercice de leur mandat ⁽²⁾.

Le passeport de service est quant à lui délivré par le ministère de l'intérieur et des outre-mer, sur la base du décret n° 2008-543 du 9 juin 2008. Il est aujourd'hui

de l'Union sont en mesure de répondre aux besoins d'autres institutions de l'Union, en particulier le Parlement européen, dans leurs contacts avec les organisations internationales ou les pays tiers auprès desquels les délégations sont accréditées ».

(1) Conseil de l'Union européenne, déclaration du Haut-représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, 12401/10, 20 juillet 2010 ([lien](#)).

(2) Question écrite n° 11611 posée par M. Bastien Lachaud au ministre de l'Europe et des affaires étrangères, JO du 12 décembre 2023, p. 11191 ([lien](#)).

réservé à certains agents civils et militaires de l'État qui effectuent à l'étranger des missions sur ordre ou sont affectés à l'étranger, à leurs conjoints et à leurs enfants.

Proposition n° 4 : Octroyer un passeport diplomatique ou, à défaut, un passeport de service, aux membres de la commission des affaires étrangères pour la durée de leur mandat et faciliter leurs déplacements à l'étranger.

B. RATIONALISER LES INITIATIVES PARLEMENTAIRES POUR EN RENFORCER LA COHÉRENCE ET L'IMPACT

1. Capitaliser sur l'investissement des élus au sein des organismes de coopération bilatérale et multilatérale

a. Renforcer la voix des parlementaires français au sein des assemblées parlementaires internationales

L'investissement important des députés au sein des assemblées parlementaires internationales justifie que leurs travaux soient mieux reconnus et valorisés.

- Cela suppose d'abord de consacrer du temps à la préparation des réunions et des sessions plénières avec le ministère de l'Europe et des affaires étrangères. La pratique suivie à l'APCE pourrait à cet égard être utilement généralisée. Une réunion de cadrage est ainsi organisée trimestriellement par la Représentation permanente de la France (RP) auprès du Conseil de l'Europe avant chaque session plénière de l'APCE. Ces réunions permettent à la RP de passer en revue les sujets et séquences prioritaires de la session plénière à venir, et de faire valoir auprès des parlementaires les positions du MEAE. Sur certains sujets prioritaires, un dialogue plus étroit peut être conduit, le plus souvent à la demande des parlementaires eux-mêmes. Plusieurs réunions d'information et de coordination avec la RP, la direction des Nations unies, des organisations internationales, des droits de l'Homme et de la Francophonie, la direction Europe centrale et les postes à Pristina et Belgrade ont par exemple été organisées avec le président de la délégation française à l'APCE autour de la situation au Kosovo et de la position française à l'égard d'une éventuelle adhésion du Conseil de l'Europe. Cette pratique pourrait être rendue systématique pour les assemblées adossées à une organisation intergouvernementale (AP-OTAN et AP-OSCE).

- L'influence de la France au sein de ces assemblées multilatérales nécessite ensuite un véritable travail de coordination au sein de la délégation, *via* l'organisation de réunions préparatoires en amont des sessions plénières.

Les rapporteurs soulignent à cet égard que la taille importante des délégations peut faire obstacle à la définition de stratégies communes. Le groupe français à l'UIP regroupe par exemple 50 députés et de 50 sénateurs. Il en va de même pour la section française de l'APF, composée de 90 députés et 60 sénateurs, dont tous les présidents de groupes d'amitié avec des pays francophones, qui en sont

membres de droit. La taille des sections françaises implique en outre une rotation régulière de la composition des délégations parlementaires qui se rendent aux sessions plénières, ce qui nuit à l'établissement de contacts durables avec les autres pays partenaires qui assurent une plus grande régularité dans la désignation de leurs membres. Les rapporteurs s'associent à la recommandation du récent rapport présenté par Mme Amélia Lakrafi et M. Aurélien Taché sur l'avenir de la francophonie, qui propose de réduire le nombre des membres admis d'office au sein de la section française de l'APF et de réformer le mode de désignation afin de s'appuyer sur des parlementaires réellement mobilisés ⁽¹⁾.

- La capacité de la délégation française à proposer des projets de résolution susceptibles d'être adoptés en séance plénière suppose un travail de coordination en amont des réunions avec les autres délégations. Une approche coordonnée permet en effet de porter des candidatures communes à des postes stratégiques au sein des assemblées parlementaires et, *in fine*, renforcer la voix de la France au sein de ces instances multilatérales. Certaines initiatives de l'UIP et de l'APF peuvent être à cet égard citées en exemple.

Le groupe français à l'Union interparlementaire

Alors qu'aucune proposition de résolution portant point d'urgence n'avait été adoptée lors des 147^e et 148^e Assemblées de l'UIP (octobre 2023 et mars 2024), faute de consensus sur la situation au Proche-Orient parmi les pays membres, le groupe français à l'UIP a préparé un projet de résolution conjoint avec le groupe britannique, en anticipant les éventuelles réticences. Cette proposition de point d'urgence, reposant sur une approche équilibrée, a été adoptée à l'unanimité par la 149^e Assemblée qui s'est tenue en octobre 2024 à Genève ⁽²⁾.

Le caucus francophone de l'APF

Organisé par la déléguée générale de l'Assemblée parlementaire de la francophonie en marge des sessions plénières de l'UIP, le caucus francophone réunit les délégations des pays francophones afin de coordonner leurs actions et faire rayonner la francophonie parlementaire au sein du multilatéralisme.

Lors de la 151^{ème} Assemblée de l'UIP, organisée en octobre 2025, la déléguée générale de l'APF a ainsi réuni des délégations issues des cinq continents afin d'harmoniser les positions francophones sur les résolutions à l'ordre du jour, notamment sur le point d'urgence relatif à la cybercriminalité, et de proposer des candidatures communes à des postes clefs de l'UIP.

- Enfin, les rapporteurs relèvent que les synergies entre les délégations françaises des différentes assemblées parlementaires mériteraient d'être davantage

(1) Rapport d'information n° 1639 présenté par Mme Amélia Lakrafi et M. Aurélien Taché au nom de la commission des affaires étrangères sur l'avenir de la francophonie, 25 juin 2025 ([lien](#)).

(2) Le texte proposé par la France et le Royaume-Uni, qui a également été co-signé par l'Allemagne, les Pays-Bas et le Canada, s'intitule « Réponse des parlementaires à l'appel d'urgence du Secrétaire général de l'ONU pour un engagement renouvelé en faveur du multilatéralisme pour la paix, la justice et le développement durable dans le monde ». Il appelle à un réengagement des États dans le multilatéralisme pour résoudre pacifiquement tous les conflits et répondre aux défis globaux.

développées. Si chaque assemblée s'appuie sur des spécificités thématiques et géographiques propres, force est de constater que leurs travaux présentent des similitudes. Il convient de rappeler en particulier que l'AP-OSCE et l'APCE sont membres de l'AP-OTAN, et que l'Union interparlementaire est un membre observateur de l'APF.

Ces synergies doivent aussi se développer avec d'autres assemblées internationales, auxquelles ne contribuent pas directement les parlementaires français, mais qui œuvrent à la résolution de problématiques communes, comme l'Association parlementaire du Commonwealth.

**Développer les synergies entre les assemblées parlementaires internationales :
l'exemple de l'APF et de la CPA**

L'Assemblée parlementaire de la francophonie et la Commonwealth Parliamentary Association partagent des objectifs communs, et certains États sont membres des deux organisations, tels que le Rwanda, le Canada, le Cameroun ou le Togo

Si les relations entre l'APF et la CPA existent, elles restent pour l'instant inscrites dans un cadre principalement protocolaire, avec des entretiens réguliers à un rythme d'environ une fois par an en marge de grandes rencontres multilatérales.

Ces relations tendent toutefois à se renforcer au cours de la période récente. La CPA a ainsi sollicité l'APF pour échanger de manière plus approfondie sur son statut, son fonctionnement et son ambition d'obtenir le statut d'observateur auprès des Nations unies. Cette demande témoigne d'un intérêt marqué pour l'expérience francophone en matière de gouvernance parlementaire et de structuration institutionnelle.

Par ailleurs, la CPA s'est dite très intéressée par la perspective de conduire, avec l'APF, des missions conjointes de diplomatie parlementaire, notamment dans des régions où les deux organisations sont présentes et où leurs actions peuvent se compléter utilement.

Une réunion de travail formelle entre les deux organisations est prévue au mois d'avril 2026, en marge de la prochaine assemblée de l'UIP à Istanbul. Elle permettra d'examiner les pistes de coopération renforcée et d'identifier des actions communes au service du parlementarisme et de la stabilité institutionnelle. Les rapporteurs relèvent que l'APF et la CPA pourraient engager une réflexion sur l'opportunité de devenir membres observatrices l'une de l'autre.

Proposition n° 5 : Mieux capitaliser sur l'investissement des parlementaires français au sein des assemblées parlementaires internationales en :

- systématisant l'organisation de réunions préparatoires au sein de la délégation et avec les représentants du ministère de l'Europe et des affaires étrangères en amont des sessions plénières des API ;
- réduisant la taille des délégations les plus importantes, en particulier celle de la section française de l'Assemblée parlementaire de la francophonie ;
- favorisant les synergies entre les délégations françaises des différentes assemblées parlementaires qui travaillent sur des thématiques communes, notamment l'AP-OSCE, l'AP-OTAN et l'APCE.

b. Accroître l'engagement des parlementaires au sein des différents formats de coopération bilatérale

i. Soutenir l'APFA dans la structuration du dialogue parlementaire franco-allemand

Malgré la contribution substantielle de l'APFA au dialogue interparlementaire franco-allemand, cette assemblée doit encore être consolidée afin de répondre pleinement aux défis auxquels elle est confrontée.

- Les travaux de l'APFA sont d'abord marqués par la différence de culture parlementaire entre le Bundestag et l'Assemblée nationale.

Il existe ainsi un contraste marqué dans la manière qu'ont les deux délégations de construire des majorités politiques : alors que les députés français déposent plus librement des textes, qu'ils appartiennent ou non à la majorité, les députés allemands issus de la coalition au pouvoir ne déposent généralement un texte que lorsqu'une majorité de soutien est déjà assurée en amont ⁽¹⁾. À ce sujet, les rapporteurs relèvent que la co-présidente du bureau de l'APFA, Mme Brigitte Klinkert, a pris l'habitude de réunir le bureau de la délégation française en amont des réunions afin d'appréhender les travaux à partir d'une position française commune.

Les rapporteurs ont également pu constater que les parlementaires français éprouvent davantage de difficultés à convoquer un ministre pour une audition. Ils regrettent à cet égard que les ministres français ne puissent être présents au sein de l'APFA avec la même régularité que les ministres allemands.

- L'APFA souffre ensuite d'un manque préjudiciable de suivi de la mise en œuvre des textes qu'elle adopte et de valorisation de ses travaux :

- les délibérations adoptées par l'APFA qui appellent une évolution législative peinent à se traduire en initiatives concrètes, faute d'inscription à l'ordre du jour de la séance publique de l'Assemblée nationale ;

- le contrôle de la mise en œuvre par les gouvernements français et allemand des textes adoptés par l'APFA reste encore perfectible. À cet égard, il convient de relever que, lors de la session plénière de l'APFA du 1^{er} décembre 2025 à Berlin, le règlement de l'Assemblée a été modifié afin de permettre au bureau d'auditionner régulièrement les membres des deux gouvernements sur la mise en œuvre des délibérations adoptées par l'APFA ⁽²⁾. Les rapporteurs encouragent les

(1) Les propositions de résolution doivent être présentées conjointement par au moins un membre du bureau issu de l'Assemblée nationale et un membre du bureau issu du Bundestag allemand, ou par au moins trois membres titulaires issus de l'Assemblée nationale ou trois membres titulaires issus du Bundestag (article 15 du règlement de l'APFA). Il en va de même pour les amendements présentés lors des séances plénières de l'Assemblée (article 29 du règlement).

(2) Article 16 du règlement de l'APFA.

membres du bureau à se saisir de cette nouvelle opportunité, et à y associer les commissions des affaires étrangères de l'Assemblée nationale et du Bundestag ;

– si le Règlement prévoit la présentation d'un rapport annuel sur la coopération parlementaire franco-allemande, soumis à l'approbation de l'Assemblée plénière et transmis à l'Assemblée nationale et au Bundestag ⁽¹⁾, les travaux de l'APFA peinent à rencontrer un écho en dehors de ses membres. Ce rapport pourrait faire l'objet d'une présentation et d'un débat au sein de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, le cas échéant de manière conjointe avec celle du Bundestag ;

– au-delà des parlementaires, l'activité de l'APFA doit enfin être relayée plus largement par les gouvernements des deux pays, au service du renforcement de la relation bilatérale. Il conviendrait à cet égard de mieux coordonner les travaux de l'APFA avec les discussions menées au niveau exécutif, notamment au sein des conseils des ministres franco-allemand (CMFA) ⁽²⁾. Les deux co-présidents du bureau de l'APFA ont ainsi adressé un courrier aux ministres de l'Europe en amont du CMFA du 29 août 2025, formulant plusieurs propositions concrètes dont certaines ont été reprises dans les conclusions du Conseil, sur la question des liaisons ferroviaires et les corridors sanitaires notamment. Cette pratique pourrait être systématisée afin de mieux valoriser le travail de l'APFA auprès des gouvernements français et allemand.

Proposition n° 6 : Soutenir l'APFA dans son effort de renforcement des relations parlementaires franco-allemandes en :

– procédant à des auditions plus régulières des membres des gouvernements français et allemand par le bureau de l'APFA, en particulier sur la mise en œuvre des délibérations adoptées en son sein ;

– réservant une journée de séance par session ordinaire à l'Assemblée nationale à un ordre de jour consacré aux travaux de l'APFA ;

– adressant systématiquement une lettre d'information aux ministres en charge de l'Europe en amont des réunions du conseil des ministres franco-allemand ;

– invitant l'APFA à présenter son rapport annuel d'activité devant les commissions des affaires étrangères de l'Assemblée nationale et du Bundestag.

ii. S'appuyer sur les autres structures de dialogue parlementaire bilatéral existantes

Le dialogue parlementaire franco-allemand doit inspirer des dynamiques similaires avec d'autres États avec lesquels la France a signé ou est en passe de signer des accords de coopération bilatérale renforcée.

(1) Article 18 du règlement de l'APFA.

(2) Les conseils des ministres franco-allemand se tiennent deux fois par an, alternativement en France et en Allemagne. Ils réunissent le président de la République, le premier ministre, le Chancelier fédéral d'Allemagne et tout ou partie des ministres français et allemands.

Cela suppose d'abord de redynamiser les grandes commissions bilatérales qui ont cessé de se réunir en raison de différends politiques. C'est particulièrement le cas de la Grande Commission France-Algérie, qui s'est réunie pour la dernière fois en 2016, alors que le dialogue interparlementaire s'est poursuivi *via* les groupes d'amitié, avec une réception de parlementaires algériens à l'Assemblée nationale en 2021.

D'autres structures de coopération ont été créées dans la période récente, qui doivent maintenant être mises à profit pour porter un dialogue interparlementaire régulier avec les pays partenaires :

– un protocole de coopération entre l'Assemblée nationale et la Chambre des députés italienne, signé le 29 novembre 2021 à Paris, prévoit la mise en place d'un groupe de coopération entre les deux assemblées. Le groupe est constitué d'une délégation de chaque partie, composée de six membres dont les présidents des groupes d'amitié respectifs et les présidents des deux chambres qui le coprésident et désignent des présidents délégués parmi leurs membres. La mise en œuvre de ce groupe de coopération est encore peu avancée. Si une réunion constitutive a été organisée par visioconférence en mars 2022, les renouvellements successifs de l'Assemblée nationale en juin 2022 et en juin 2024 et de la Chambre des députés en septembre 2022 ont contribué à retarder la tenue d'une première réunion en présentiel du groupe de coopération ;

– le traité de Porto, signé en février 2025 avec le Portugal, ne prévoit qu'une coopération entre les gouvernements et administrations des deux pays. Il n'existe donc à ce stade pas de base conventionnelle pour créer un forum interparlementaire franco-portugais, mais cela ne constitue en aucun cas un obstacle à la mise en place d'un dialogue bilatéral plus développé ;

– enfin, concernant l'Espagne, le traité de Barcelone, signé en janvier 2023, prévoit un engagement des deux parties à intensifier le dialogue politique, notamment *via* des mécanismes structurés entre parlements français et espagnol. La présidente de l'Assemblée nationale s'est rendue à Madrid les 20 et 21 février 2025 et a signé à cette occasion avec Mme Francina Armengol, présidente du Congrès des députés espagnol, un protocole de coopération parlementaire qui prévoit la mise en place d'un forum de coopération parlementaire.

Extrait du protocole de coopération interparlementaire entre l'Assemblée nationale de la République française et le Congrès des députés du Royaume d'Espagne

« *Présidé par les Présidentes de chacune des deux assemblées, [le forum de coopération parlementaire entre les deux Chambres] est composé d'au moins 6 membres pour chacune des deux parties.*

Ce forum œuvrera aux missions suivantes :

1) consolider davantage encore les liens existants, aussi bien bilatéraux que multilatéraux, par la tenue de rencontres qui auront lieu tous les deux ans, alternativement en France et en Espagne ;

2) promouvoir des rencontres entre les commissions parlementaires homologues, afin d'approfondir les thèmes majeurs et d'actualité pour les deux assemblées ;

3) établir des initiatives communes visant à encourager la coopération parlementaire et la formation de positions convergentes, dans le cadre des activités menées auprès des institutions de l'Union européenne et d'enceintes internationales ;

4) favoriser les échanges réguliers d'expériences et de bonnes pratiques afin de promouvoir une meilleure connaissance mutuelle du fonctionnement de chaque assemblée, notamment en ce qui concerne le travail législatif, les études et la documentation, le contrôle et l'évaluation, les relations internationales, le domaine de l'organisation administrative et l'utilisation des nouvelles technologies ;

5) tenir des réunions régulières permettant la coordination des activités de coopération technique à destination tant des membres que des personnels d'autres parlements, en vue de répondre en commun à leurs demandes ou à des appels à projets. »

Proposition n° 7 : Conforter les structures de coopération bilatérale existantes, notamment avec l'Italie et l'Espagne, dans le cadre des protocoles bilatéraux signés avec les pays partenaires.

2. Mieux structurer l'action internationale des parlementaires

a. Rationaliser l'action des groupes d'amitié pour la rendre plus efficiente

● Si l'activité des groupes d'amitié représente un instrument essentiel d'exercice de la diplomatie parlementaire, le caractère parfois foisonnant de leurs travaux, sans réel suivi ni coordination, appelle un meilleur d'encadrement. Les rapporteurs appellent à cet égard à prolonger l'effort de rationalisation, qui a déjà été initié pour mieux structurer l'activité des groupes d'amitié.

Ainsi, la délégation du bureau en charge des groupes d'amitié a établi une charte de bonnes pratiques, adoptée par le bureau lors de sa réunion du 10 décembre 2025 (voir annexe n°3). Elle rappelle les grands principes régissant le fonctionnement des GA, des éléments de bonnes pratiques ainsi que les règles déontologiques à respecter.

En 2025, la vice-présidente en charge des groupes d'amitié a également organisé un déjeuner avec les présidents des groupes ayant effectué un déplacement au cours de l'année écoulée et prévoit de généraliser cette pratique à la fin de chaque semestre, en juillet et en décembre.

Il convient enfin de souligner le travail réalisé par la division de la coopération et des questions bilatérales dans l'accompagnement des secrétaires administratifs des groupes. La division les réunit régulièrement afin de les conseiller et recueillir leur retour d'expérience. Elle travaille actuellement à l'amélioration des fiches et guides pratiques qui leur sont transmis. Depuis deux ans, un réseau informatique partagé a également été créé pour tous les secrétaires de GA-GEVI, permettant d'y archiver l'ensemble des activités et d'assurer une continuité des travaux lors de la reconstitution du groupe d'amitié.

- Tout en conservant la souplesse de fonctionnement des groupes d'amitié, les rapporteurs préconisent de poursuivre cet effort de structuration afin d'en renforcer l'efficacité. Trois axes d'amélioration apparaissent à cet égard prioritaires.

Les relations entre les groupes d'amitié et le ministère de l'Europe et des affaires étrangères gagneraient d'abord à être renforcées. La pratique consistant à organiser des réunions de travail entre les membres du groupe d'amitié et le rédacteur du pays concerné doit être favorisée. En outre, il pourrait être opportun de planifier régulièrement une réunion des présidents de groupe d'amitié relevant d'une même zone géographique avec la direction géographique pertinente du Quai d'Orsay, en particulier au moment de la réunion constitutive du GA. Cela permettrait de partager l'information, de créer des synergies entre les groupes d'amitié et de tracer une feuille de route et d'action partagée avec le MEAE.

L'activité des groupes d'amitié pourrait ensuite être mieux valorisée lors des travaux en commission, et singulièrement au sein de la commission des affaires étrangères. D'une part, lorsqu'une commission travaille spécifiquement sur un pays, par exemple, dans le cadre d'une mission « flash », d'une mission d'information ou d'un texte – convention internationale, PPRE –, il serait opportun que des échanges informels soient plus souvent organisés avec le président du GA ou GEVI. D'autre part, il serait intéressant que les rapports rédigés à la suite du déplacement d'un groupe d'amitié en mission à l'étranger soient transmis et discutés en commission des affaires étrangères. À cet égard, les rapporteurs relèvent qu'au Sénat, dans les six semaines suivant le déplacement d'un groupe d'amitié à l'étranger, le président du groupe d'amitié adresse un compte rendu au président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, et que les activités des groupes d'amitié peuvent faire l'objet de communications devant cette commission ⁽¹⁾.

(1) Chapitre XXII de l'instruction générale du bureau du Sénat.

Les rapporteurs souhaitent enfin s'inspirer de la pratique mise en place au Sénat, consistant à regrouper les groupes d'amitié par zone géographique, sous l'autorité d'un président unique, et à nommer des présidents délégués pour chaque État membre de la zone. Cette pratique existe à l'Assemblée nationale, mais revêt un caractère encore très limité. Le regroupement ne concerne aujourd'hui que 6 zones géographiques ⁽¹⁾. À titre d'exemple, à l'Assemblée nationale, les relations avec l'Afrique centrale sont organisées en 11 groupes d'amitié, dont 10 groupes mono-pays et 1 groupe pluri-pays ⁽²⁾. Au Sénat, un seul groupe interparlementaire d'amitié France – Afrique centrale regroupe les 11 pays de la zone concernée.

Le regroupement par zone présente plusieurs intérêts. Il permet d'abord de mieux valoriser les pays isolés, qui bénéficient de la dynamique d'ensemble du groupe d'amitié. En outre, le regroupement favorise une meilleure prise en compte de la dynamique géopolitique liée aux relations transfrontalières entre les pays appartenant à une même zone géographique, et facilite l'appréhension des situations de crise ou de conflits, qui ont tendance à revêtir une dimension régionale. C'est particulièrement le cas de la région des Grands Lacs ou de la Corne de l'Afrique.

Lors de son audition par les rapporteurs, la vice-présidente en charge des groupes d'amitié et des GEVI a indiqué qu'une étude du système du Sénat est en cours de réalisation par la division de la coopération et des questions bilatérales. Sans être systématique, le regroupement pourrait être judicieux pour certaines zones confrontées à des problématiques communes et à une forte dynamique régionale. Une expérimentation pourrait à ce titre être lancée en vue de la création d'un groupe d'amitié France-Balkans occidentaux, regroupant les pays de la zone qui partagent des défis communs et qui sont engagés dans un processus d'adhésion à l'Union européenne (Macédoine du Nord, Monténégro, Serbie, Kosovo, Bosnie-Herzégovine).

Proposition n° 7 : Mieux structurer les travaux des groupes d'amitié en :

- renforçant leurs relations avec le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, par l'organisation régulière de réunions des présidents de groupe avec les directions géographiques du Quai d'Orsay ;
- valorisant davantage leurs activités au sein de la commission des affaires étrangères ;
- permettant, lorsqu'il se justifie, leur regroupement par zone géographique.

(1) Les zones géographiques concernées sont l'Afrique australe, l'Amérique centrale, l'Asie centrale, les Caraïbes, les îles du Pacifique et le Timor Est. Il existe également des groupes dénommés par addition des noms des deux ou trois pays concernés : Brunei-Malaisie, Kenya Ouganda Tanzanie, Sri Lanka-Maldives, Suriname-Guyana.

(2) Cameroun, République du Congo, République démocratique du Congo, Gabon, Guinée équatoriale, São Tomé et Príncipe, Tchad, Burundi, République centrafricaine, Rwanda, Kenya-Ouganda-Tanzanie.

b. Replacer la commission des affaires étrangères au cœur de la diplomatie parlementaire

La commission des affaires étrangères a vocation à jouer un rôle central dans l'animation et la structuration de la diplomatie parlementaire, en favorisant les synergies entre les multiples activités internationales conduites par les députés.

- Afin de mieux rendre compte périodiquement de l'actualité des différentes régions du monde, les rapporteurs préconisent l'organisation de conférences géographiques au sein de la commission. Ces dernières auraient vocation à associer les présidents des groupes d'amitié des pays concernés, qui pourraient présenter à cette occasion l'activité du groupe et les éventuels déplacements effectués au cours de l'année écoulée (voir la proposition n°7).

Ce travail d'information doit aller de pair avec une spécialisation géographique des membres de la commission des affaires étrangères. La rapporteure Liliana Tanguy relève que l'ancienne présidente de la commission Marielle de Sarnez avait déjà esquissé une telle évolution. Sans revêtir un caractère exclusif, des référents pourraient être nommés sur des zones pour rendre compte des évolutions lors de conférences géographiques. Les rapporteurs soulignent que la commission trouverait un intérêt à s'inspirer de la spécialisation thématique pratiquée aujourd'hui à la commission des affaires européennes.

La spécialisation des parlementaires membres de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale

Afin d'assurer un suivi cohérent et continu de l'activité des institutions européennes, le bureau de la commission des affaires européennes a désigné dix binômes de référents thématiques composés chacun d'un député de la majorité et d'un député de l'opposition.

Ces référents étudient, chacun dans leur domaine de compétence, les projets de textes européens transmis par la Commission européenne et suivent l'évolution des négociations à leur sujet.

Ils présentent des communications sur les projets de textes européens les plus importants en vue notamment de l'adoption d'un projet de résolution européenne ou d'avis politique.

Ils participent enfin, dans leur domaine de compétence, aux conférences interparlementaires thématiques organisées par le Parlement européen ou le parlement du pays assurant la présidence tournante du Conseil de l'Union européenne.

- Les travaux des assemblées parlementaires internationales sont insuffisamment valorisés en commission des affaires étrangères, et la présentation orale des rapports annuels d'activité des différentes délégations au sein des API reste encore rare ⁽¹⁾. L'Assemblée nationale pourrait s'inspirer sur ce point de

(1) À ce titre, il convient de mentionner la présentation du rapport annuel d'activités 2022-2023 de la section française de l'Assemblée parlementaire de la francophonie par la présidente déléguée de l'APF devant les membres de la commission des affaires étrangères le 29 novembre 2023.

certains pays étrangers, notamment l'Italie, qui assurent un suivi plus poussé de l'activité des délégations au sein des assemblées parlementaires multilatérales.

Le suivi des résolutions des assemblées parlementaires internationales à la Chambre des députées italienne

En Italie, l'article 125 du règlement de la Chambre des députés prévoit que les résolutions et recommandations approuvées par des assemblées internationales auxquelles participent des délégations de la Chambre sont annoncées ou lues en séance plénière, avant d'être imprimées et renvoyées aux Commissions compétentes en la matière.

La commission des affaires étrangères et communautaires est saisie pour avis et, sur la demande d'un représentant de groupe ou d'un membre de la délégation de la Chambre, elle peut ouvrir un débat sur le document.

En septembre 2023, la commission des affaires étrangères a par exemple examiné une déclaration adoptée par l'AP-OTAN intitulée « *Unis et résolus dans le soutien à l'Ukraine* ». Elle a désigné un rapporteur sur ce texte et un débat s'est engagé entre les membres de la commission sur la base de son rapport.

Il conviendrait dès lors d'organiser une présentation de l'activité annuelle des délégations au sein des API devant la commission des affaires étrangères, le cas échéant lors d'une réunion conjointe avec la commission de la défense nationale et des forces armées pour l'examen du rapport de l'AP-OTAN, et la commission des affaires européennes pour l'AP-OSCE et l'APCE. Le rapport annuel d'activité pourrait consacrer une partie thématique à un sujet sur lequel la délégation s'est particulièrement investie, ce qui favoriserait une discussion contradictoire entre les commissaires. Les membres des commissions concernées trouveraient également un intérêt à se voir communiquer les résolutions adoptées par les assemblées parlementaires internationales à l'issue de chaque session plénière.

Au-delà de la présentation annuelle du bilan d'activité, les travaux des API pourraient être mieux valorisés en commission par l'organisation d'auditions conjointes avec certaines délégations françaises. La section française de l'APF a par exemple été invitée pour la première fois à siéger conjointement avec la commission de la défense nationale et des forces armées lors d'une réunion commune le 22 novembre 2023. Cette réunion a donné lieu à deux auditions, relatives aux enjeux médiatiques et culturels dans la relation Afrique-France d'une part, et à la lutte informationnelle en Afrique, d'autre part ⁽¹⁾.

● Les rapporteurs appellent de leurs vœux une approche plus stratégique de certains déplacements effectués par les membres de la commission des affaires étrangères. En plus des déplacements traditionnels de représentation et d'information à l'étranger, les parlementaires de la commission sont en effet amenés à effectuer des missions ponctuelles et opérationnelles, sur la base d'objectifs précis fixés par le bureau. Le bureau de la commission des affaires étrangères a par

(1) Assemblée nationale. 16^{ème} législature. Session ordinaire 2023-2024, commission de de la défense nationale et des forces armées, compte rendu n° 27, séance du 22 novembre 2023 ([lien](#)).

exemple décidé en janvier 2025 la création d'une mission pour proposer un accord économique bilatéral entre la France et la République démocratique du Congo, confiée à deux députés membres de la commission. De la même manière, une délégation composée de quatre parlementaires s'est ainsi rendue à Pristina et à Belgrade en avril 2025 afin d'apporter une contribution parlementaire à la définition des contours d'un accord de paix entre la Serbie et le Kosovo ⁽¹⁾. Sans recommander l'établissement d'un mandat ou d'une lettre de mission, il serait opportun de mieux formaliser les objectifs de certains déplacements stratégiques, en particulier lors des grandes conférences internationales, afin de garantir l'obtention de bénéfices politiques et diplomatiques concrets.

La formalisation des missions des parlementaires à l'étranger : l'exemple du Parlement européen

Une délégation de quinze membres du Parlement européen a assisté à la 30^e conférence des parties (COP30), qui s'est tenue à Belém du 17 au 21 novembre. La délégation était présidée par Mme Lídia Pereira (PPE, Portugal) et vice-présidée par M. Mohammed Chahim (S&D, Pays-Bas).

Cette délégation disposait d'un mandat de négociation du Parlement européen, sous la forme d'une résolution sur la conférence 2025 des Nations unies sur les changements climatiques à Belém, adoptée par le Parlement européen le 23 octobre dernier, en session plénière à Strasbourg ⁽²⁾. Ce texte résulte d'une proposition de résolution de la commission de l'environnement, du climat et de la sécurité alimentaire (ENVI).

Le point 133 de cette résolution porte sur « le rôle du Parlement européen lors de la COP30 ». Il prévoit que « *le Parlement doit faire partie intégrante de la délégation de l'Union européenne à la COP30, étant donné qu'il doit approuver les accords internationaux et qu'il joue un rôle central dans la mise en œuvre de l'accord de Paris au sein de l'Union en sa qualité de co-législateur* ». De ce fait, le Parlement européen « *compte donc être invité à assister aux réunions de coordination de l'Union qui auront lieu à Belém lors de la COP30 et demande à se voir garantir un accès en temps utile à tous les documents préparatoires* ». Il s'engage également à « *agir de manière indépendante et libre de tout conflit d'intérêts* ».

Le point 134 de la résolution charge la présidente du Parlement européen de la transmettre au Conseil, à la Commission, aux gouvernements et aux parlements des États membres ainsi qu'au secrétariat de la convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), en le priant de la transmettre à toutes les parties à la convention non membres de l'Union européenne.

● La commission des affaires étrangères est enfin amenée à travailler sur des thématiques communes à d'autres commissions, en particulier la commission de la défense nationale et des forces armées et la commission des affaires

(1) Voir le rapport d'information n° 1889 du 30 septembre 2025 présenté par Mme Marine Hamolet, M. Frédéric Petit, M. Pierre Pribetich et M. Jean-Louis Roumégas au nom de la commission des affaires étrangères, visant à apporter une contribution parlementaire à la définition des contours d'un accord de paix entre la Serbie et le Kosovo ([lien](#)).

(2) Résolution du Parlement européen du 23 octobre 2025 sur la conférence 2025 des Nations unies sur les changements climatiques à Belém, Brésil (COP30), TA(2025)0254 ([lien](#)).

européennes. Afin de mutualiser les informations, il serait opportun d'organiser plus fréquemment des auditions ou des missions d'information communes à ces commissions.

Des pratiques existent déjà en ce sens, mais elles restent rares. Une mission d'information conjointe entre la commission de la défense et la commission des affaires étrangères a ainsi été créée en mai 2025 sur l'articulation et la compatibilité des défenses européennes et atlantiques. De même, la commission des affaires européennes, la commission de la défense et la commission des affaires étrangères ont organisé une audition conjointe de M. Ruslan Stefanchuk, président de la Rada ukrainienne, le 18 juin 2025.

Il convient toutefois de relever que le règlement de l'Assemblée nationale ne prévoit pas la possibilité pour la commission des affaires européennes et les commissions permanentes de constituer des missions d'information communes. Lorsqu'elles souhaitent travailler conjointement sur un sujet, les deux commissions peuvent en revanche constituer un groupe de travail ou nommer un binôme de rapporteurs, dont les conclusions des travaux feront alors l'objet d'une communication commune.

Proposition n° 9 : Replacer la commission des affaires étrangères au cœur de la diplomatie parlementaire en :

- organisant périodiquement des conférences géographiques et en désignant des députés référents pour débattre d'enjeux spécifiques à certaines régions du monde ;
- présentant régulièrement les travaux des délégations françaises au sein des assemblées parlementaires internationales ;
- formalisant davantage les objectifs de certains déplacements stratégiques effectués par les députés dans le cadre des travaux de la commission des affaires étrangères ;
- développant des missions d'information et des auditions communes avec d'autres commissions intéressées par les questions internationales, notamment la commission de la défense nationale et des forces armées et la commission des affaires européennes.

c. Donner de la visibilité aux questions internationales en séance publique

- Au-delà des travaux en commission, les questions internationales demeurent peu présentes en séance publique, alors qu'elles occupent une place croissante dans l'activité parlementaire.

Les rapporteurs relèvent que les formats actuellement mobilisés ne permettent ni un débat réellement contradictoire, ni une inscription satisfaisante dans l'actualité immédiate, ce qui limite leur portée et leur capacité à mobiliser les parlementaires. Les déclarations du gouvernement suivies d'un débat sur le fondement de l'article 50-1 de la Constitution se traduisent le plus souvent par une succession de prises de parole, sans interaction structurée ni confrontation des points de vue. De même, la place des questions internationales lors des questions au

gouvernement reste largement tributaire de l'actualité, sans garantie de traitement régulier ou approfondi.

Dans ce contexte, il apparaît nécessaire de faire évoluer les formats de discussion en séance publique afin de renforcer la visibilité des enjeux internationaux et de favoriser un débat plus substantiel. Trois objectifs peuvent être identifiés :

– valoriser en séance publique les travaux parlementaires relatifs aux questions internationales, notamment les missions d'information, les déplacements des groupes d'amitié et les activités des délégations au sein des assemblées parlementaires internationales ;

– affirmer la séance publique comme le lieu privilégié du débat politique sur les questions internationales, permettant aux parlementaires d'exposer leurs positions et de confronter leurs points de vue ;

– renforcer le contrôle de la politique étrangère du gouvernement.

● La semaine réservée par priorité au contrôle de l'action du gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques (article 48 de la Constitution) constitue à cet égard un levier pertinent pour renforcer la visibilité de la diplomatie parlementaire en séance publique.

Des débats sur des sujets internationaux y sont déjà organisés de manière ponctuelle, à l'initiative des groupes politiques. Ainsi, le débat en séance publique du 14 janvier 2025, initié par le groupe Gauche démocrate et républicaine (GDR) sur le thème « Palestine/Liban : le rôle de la France dans l'effondrement du droit international », a donné lieu à l'intervention d'universitaires spécialistes du Proche-Orient et a permis des échanges nourris entre les groupes sur la place de la France au Proche-Orient. Une séance de questions a ensuite été organisée en présence du ministre de l'Europe et des affaires étrangères Jean-Noël Barrot ⁽¹⁾.

Par ailleurs, la Conférence des présidents peut inscrire à l'ordre du jour une séance de questions orales sans débat (article 134 du règlement de l'Assemblée nationale), organisée en pratique le mardi matin de la semaine de contrôle. Ce format, fondé sur une répartition proportionnelle des questions entre les groupes – dont la moitié réservée à l'opposition – et un temps de six minutes par question, avec possibilité de réplique et de contre-réplique, pourrait être davantage mobilisé sur les enjeux internationaux.

Enfin, le règlement permet l'organisation d'un débat sans vote ou d'une séance de questions sur un rapport d'information ⁽²⁾. Cette possibilité demeure

(1) *Séance publique, mardi 14 janvier 2025, débat disponible sur le portail vidéo de l'Assemblée nationale ([lien](#)).*

(2) *Article 145, alinéa 8 du Règlement de l'Assemblée nationale : « Un rapport de mission d'information peut donner lieu, en séance publique, à un débat sans vote ou à une séance de questions ».*

toutefois peu utilisée, alors qu'elle constitue un outil important de diffusion de l'information et de valorisation du travail parlementaire.

Les rapporteurs relèvent que les questions européennes bénéficient aujourd'hui d'un temps dédié en séance publique lors de la semaine de contrôle. En vertu de l'article 48, alinéa 8, du Règlement de l'Assemblée nationale, une séance est en effet réservée par priorité aux questions européennes. Cette séance prend notamment la forme d'un débat préalable aux réunions du Conseil européen. Les rapporteurs appellent à étendre cette priorité aux questions internationales dans leur ensemble, ce qui assurerait une régularité de la discussion des enjeux internationaux en séance publique.

En tout état de cause, cette réflexion sur la manière d'assurer une plus grande visibilité des questions internationales en séance publique a vocation à s'inscrire dans le cadre du groupe de travail sur la réforme du règlement de l'Assemblée nationale, présidé par la présidente de l'Assemblée et qui associe les vice-présidents et les présidents de groupes politiques ⁽¹⁾.

Proposition n° 10 : Favoriser une plus grande visibilité des questions internationales en séance publique, sous forme de séances de débat ou de questions lors de la semaine réservée prioritairement au contrôle.

C. FAIRE DE LA DIPLOMATIE PARLEMENTAIRE UN LEVIER D'INFLUENCE DE LA FRANCE DANS LE MONDE

1. Construire un réseau d'appui durable, incluant les anciens élus et les collectivités territoriales

a. L'Exécutif peut s'appuyer davantage sur les parlementaires, dans le strict respect de la séparation des pouvoirs

- Alors que le ministère de l'Europe et des affaires étrangères apporte un appui aux déplacements des parlementaires à l'étranger, le potentiel de la diplomatie parlementaire reste encore largement sous-exploité par le pouvoir exécutif, contrairement à d'autres pays qui utilisent leurs parlementaires à des fins de diplomatie active.

(1) Ce groupe s'est réuni pour la première fois en octobre 2025.

Les parlementaires envoyés en mission à l'étranger par le président des États-Unis

Lors de leur déplacement à Washington, les rapporteurs ont pu constater que de nombreux parlementaires sont envoyés en mission à l'étranger par le pouvoir exécutif. Ces missions revêtent le plus souvent un caractère informel et sont mises en place à l'initiative du président des États-Unis.

Le sénateur républicain du Montana Steve Daines a été envoyé par le président Donald Trump en Chine en mars 2025, afin d'y rencontrer le premier ministre chinois Li Qiang, dans un contexte de tensions liées aux droits de douane mis en place par l'administration américaine.

En mars 2021, le président Joe Biden a envoyé le sénateur du Delaware Chris Coons en tant qu'émissaire auprès du gouvernement éthiopien à Addis Abeba, afin d'exprimer les graves inquiétudes de l'administration sur la crise humanitaire et les violations des droits dans la région du Tigré.

Il convient de relever que, depuis l'adoption du *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2022* par le Congrès, toute nomination à un poste d'envoyé spécial, de représentant spécial ou de négociateur qui exerce une autorité significative au nom du Département d'Etat est soumise à un vote de confirmation du Sénat. Les envoyés diplomatiques relevant directement du président des États-Unis ne sont en revanche pas concernés par cette disposition.

Si, en vertu du principe de la séparation des pouvoirs, les parlementaires ne sauraient être amenés à contribuer directement à la politique étrangère menée par l'Exécutif, les députés peuvent être chargés ponctuellement par le gouvernement d'une mission temporaire, sur le fondement de l'article LO 144 du code électoral ⁽¹⁾. Lorsque la mission n'excède pas six mois, le parlementaire peut continuer d'exercer normalement son mandat.

Dans la perspective de la troisième Conférence des Nations unies sur l'Océan (UNOC-3), la députée de la 2^{ème} circonscription des Français établis hors de France, Mme Éléonore Caroit, a ainsi été chargée d'une mission temporaire ayant pour objet la ratification du traité international sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine en haute mer (BBNJ) ⁽²⁾. Cette possibilité mériterait d'être davantage utilisée, en particulier sur des missions ponctuelles d'appui à la négociation ou à la ratification de traités internationaux ou sur des missions de bons offices.

De manière complémentaire, la contribution des parlementaires à des missions diplomatiques ponctuelles pourrait être renforcée dans le cadre de la réserve diplomatique citoyenne. Une intégration plus systématique des

(1) *Le dispositif permettant au gouvernement de confier à un parlementaire une mission ponctuelle existe depuis une loi du 15 mars 1849. Cette loi avait été adoptée pour permettre au député Francisque de Corcelle d'accompagner Alexis de Tocqueville, alors ministre des affaires étrangères, en mission en Italie en qualité de ministre plénipotentiaire. Elle a ensuite permis à des parlementaires d'exercer des missions diplomatiques sous la III^e République. Voir Eugène Pierre, Traité de droit politique, électoral et parlementaire, réédition Loysel, 1989, p. 370.*

(2) *Décret du 28 avril 2025 chargeant une députée d'une mission temporaire, JORF n° 0101 du 29 avril 2025.*

parlementaires dans le cadre de cette réserve a été évoquée en conclusion de la seconde édition des assises de la diplomatie parlementaire et de la coopération décentralisée qui s'est tenue en novembre 2025. Elle doit désormais se concrétiser lors de la seconde phase de recrutement.

La réserve diplomatique citoyenne

Dans son discours du 16 mars 2023 prononcé à l'occasion de la clôture des États généraux de la diplomatie, le président de la République a annoncé la création d'une réserve diplomatique et citoyenne, afin de susciter un plus grand engagement des citoyens au service de la politique étrangère de la France.

La réserve diplomatique citoyenne est une réserve thématique de la réserve civique, instaurée par la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté. Elle a vocation à fournir une expertise au profit du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, à appuyer des actions d'influence et à apporter une action concrète en cas de crise ou d'évènement majeur.

Une phase d'expérimentation a débuté en septembre 2024 et un premier contingent de réserviste a été constitué en juillet 2025. Dans un premier temps, le recrutement interne a été privilégié parmi les personnels en activité ou récemment retraités.

Les parlementaires représentant les Français établis hors de France ou les députés entretenant un lien particulier avec un pays étranger constituent également une ressource importante à la disposition du gouvernement. Ces élus peuvent être mobilisés à l'occasion des fêtes nationales ou lors des cérémonies de commémoration pour y représenter la France, notamment lorsque les autorités gouvernementales ne sont pas en mesure de s'y rendre. Le député Hervé Berville a par exemple assuré une présence française lors des commémorations du 25^e anniversaire du génocide des Tutsis au Rwanda, qui se sont tenues en avril 2019 à Kigali, en l'absence du président de la République.

Enfin, la pratique consistant à intégrer les présidents de groupe d'amitié aux délégations ministérielles ou présidentielles qui se rendent à l'étranger ou, inversement, à les convier lorsque des délégations étrangères se rendent en France, gagnerait à être systématisée. Elle traduit la complémentarité entre la diplomatie parlementaire et la diplomatie gouvernementale. À cet égard, le président du groupe d'amitié France-Portugal, le député Christophe Proença, a accompagné le déplacement du président de la République à Lisbonne les 27 et 28 février 2025.

- Cette association aux missions diplomatiques de l'Exécutif suppose néanmoins un renforcement des capacités et une formation plus poussée des parlementaires sur les questions internationales. Les rapporteurs relèvent que cette formation pourrait s'appuyer sur la création récente d'une Académie diplomatique et consulaire.

L'Académie diplomatique et consulaire

Créée en mai 2024 à la suite des États généraux de la diplomatie, l'Académie diplomatique et consulaire offre des formations et des séminaires sur les questions internationales, destinées à la fois aux agents du MEAE mais également à des interlocuteurs extérieurs comme des chercheurs, des élus ou des représentants du monde associatif.

Chaque année, le cycle annuel du Collège des hautes études de l'Académie diplomatique (CHEAD) propose une formation à une quarantaine de décideurs de haut niveau. Ce cycle permet de mieux comprendre les leviers de l'action extérieure française, à travers des rencontres avec des diplomates et des experts. Il s'articule autour d'une dizaine de séminaires de 2 jours chacun, ainsi que d'un voyage d'étude d'une semaine en immersion dans une grande ambassade de France ou des représentations multilatérales à l'étranger. Le cycle est sanctionné par un certificat remis par le ministre de l'Europe et des affaires étrangères.

Des parlementaires sont régulièrement accueillis au sein des promotions du cycle annuel du CHEAD. Parmi les auditeurs de la promotion 2026 figurent ainsi M. Loïc Hervé, vice-président du Sénat en charge de la coopération interparlementaire, et M. Daniel Fargeot, sénateur et membre de la commission des affaires économiques. Mme Eléonore Caroit, députée devenue ensuite ministre déléguée chargée de la francophonie, des partenariats internationaux et des Français de l'étranger, avait également été accueillie au sein de la promotion 2024.

En conclusion de la première édition des assises de la diplomatie parlementaire et de la coopération décentralisée, le ministre de l'Europe et des affaires étrangères s'est engagé à améliorer l'accueil des élus, et notamment des parlementaires, au sein de l'ADC et des promotions du CHEAD.

Proposition n°11 : Inviter le gouvernement à s'appuyer davantage sur la diplomatie parlementaire en :

- confiant plus fréquemment des missions temporaires à des parlementaires sur des questions internationales ;
- facilitant l'intégration des parlementaires au sein de la réserve diplomatique citoyenne ;
- mobilisant les députés représentant les Français établis hors de France lors des fêtes nationales ou des cérémonies commémoratives organisées dans des pays jugés stratégiques, afin d'y représenter la France ;
- intégrant régulièrement les présidents de groupe d'amitié du pays hôte et le député des Français établis hors de France dans la circonscription duquel se trouve le pays hôte aux délégations ministérielles ou présidentielles qui se rendent à l'étranger.

b. Les anciens parlementaires, un vivier à valoriser

● Lors de leur déplacement à Washington, les rapporteurs ont observé avec attention la manière dont le Congrès des États-Unis mobilise les anciens parlementaires à des fins de diplomatie active, notamment à travers la *U.S. Association for Former Members of Congress (FMC)*.

Le rôle des anciens parlementaires aux États-Unis

La *U.S. Association for Former Members of Congress* est une organisation bipartisane à but non lucratif, créée en 1970 et agréée par le Congrès en 1983. Elle regroupe plus de 800 anciens sénateurs et membres de la chambre des représentants américains qui se consacrent bénévolement à la promotion de la démocratie représentative et au dialogue international.

Le FMC héberge notamment quatre groupes d'étude du Congrès (CSG) axés sur l'Europe, l'Allemagne, le Japon et la Corée du Sud. Ces groupes réunissent des experts, des membres du corps diplomatique ainsi que des membres du Congrès afin de discuter de manière informelle des enjeux internationaux qui concernent ces régions. Les CSG organisent des voyages et mettent en relation les législateurs américains anciens et actuels et les hauts fonctionnaires du Congrès avec leurs homologues étrangers. Des réceptions sont également organisées aux États-Unis afin de faire connaître le Congrès américain aux parlementaires étrangers.

● La France mobilise quant à elle encore insuffisamment ses anciens parlementaires sur les questions diplomatiques. Ces derniers constituent pourtant une ressource abondante et précieuse, du fait de leur expérience passée et des relations qu'ils ont pu établir avec leurs homologues étrangers.

À cet égard, l'Assemblée nationale peut s'appuyer sur le Groupe des anciens députés, une association créée en 1978 et qui réunit plus de 700 membres. Le groupe est administré par un comité directeur qui élit en son sein un bureau de 6 membres et son président. Il organise régulièrement des colloques et conférences avec des invités extérieurs. Sur le plan international, le groupe a des échanges avec d'autres associations d'anciens parlementaires. Il a notamment adhéré à l'Association européenne d'anciens parlementaires des pays membres du Conseil de l'Europe ⁽¹⁾.

Le Groupe des anciens députés pourrait être davantage utilisé, notamment dans le cadre de déplacements à l'étranger, à condition que les frais de déplacement soient pris en charge individuellement par les anciens parlementaires ou par le groupe.

Proposition n° 12 : Recourir davantage au réseau des anciens parlementaires, dans le cadre du Groupe des anciens députés.

c. Favoriser la contribution de la diplomatie parlementaire à la coopération décentralisée

Si, contrairement au Sénat, l'Assemblée nationale n'est pas directement engagée dans le soutien à la coopération décentralisée, les députés peuvent jouer un rôle d'impulsion en faveur de l'action internationale des collectivités territoriales.

(1) Créée en 1994, l'Association européenne d'anciens parlementaires des pays membres du Conseil de l'Europe regroupe des associations de 22 pays, représentant plus de 11 000 anciens parlementaires.

La deuxième édition des assises de la diplomatie parlementaire et de la coopération décentralisée, organisée le 18 novembre 2025, a confirmé à cet égard la nécessité de mieux articuler la diplomatie menée par le MEAE, la diplomatie parlementaire et l'action extérieure des collectivités territoriales.

Le bilan de la deuxième édition des assises de la diplomatie parlementaire et de la coopération décentralisée

Après une première édition organisée en mars 2024, la deuxième édition des assises de la diplomatie parlementaire et de la coopération décentralisée s'est tenue à Paris le 18 novembre 2025. Une table ronde a notamment été organisée sur la manière de mieux articuler l'action extérieure des collectivités et la diplomatie parlementaire avec les priorités diplomatiques du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

Cette deuxième édition a abouti à la définition de sept mesures, parmi lesquelles la mise en place d'une plateforme unique regroupant tous les dispositifs de soutien à la diplomatie territoriale, la création d'un fonds de soutien au jumelage pour les petites communes, centré notamment sur la mobilité des jeunes ou encore l'ouverture de la réserve diplomatique citoyenne aux élus.

Dans son discours de clôture, le ministre de l'Europe et des affaires étrangères a insisté sur la complémentarité entre les ministres, les parlementaires et les collectivités, qui portent ensemble une voix « harmonique » de la France.

Les députés peuvent s'appuyer pour cela sur les conseillers diplomatiques mis à disposition par le MEAE auprès des préfets de région. Ces derniers constituent des interlocuteurs particulièrement utiles pour les parlementaires dans leurs contacts avec les collectivités territoriales afin de mener des projets de coopération et d'attractivité internationales.

L'implication des parlementaires dans la coopération décentralisée repose également sur l'action des groupes d'amitié. À cet égard, les rapporteurs relèvent que, au moment des réceptions de délégations étrangères, les groupes d'amitié pourraient organiser régulièrement des activités en dehors de Paris, ou convier des élus de leur circonscription d'élection aux réceptions organisées à l'Assemblée nationale, dans la limite des moyens budgétaires disponibles.

Proposition n° 13 : Renforcer la déclinaison territoriale de l'action diplomatique des parlementaires en :

- collaborant plus étroitement avec les conseillers diplomatiques des préfets de région ;
- favorisant le déplacement dans les territoires des délégations étrangères accueillies dans le cadre de l'activité des groupes d'amitié.

2. Mieux valoriser la contribution des parlementaires aux différentes diplomaties thématiques

a. Un investissement encore trop limité des parlementaires français dans la diplomatie économique

• Contrairement à d'autres pays étrangers, l'investissement des parlementaires français dans les actions de diplomatie économique reste encore limité. Aux États-Unis, il est courant que des parlementaires soient mobilisés par les entreprises du secteur de la défense lors des grands salons, pour faciliter les échanges politiques. Comme l'illustre l'encadré ci-dessous, le Royaume-Uni envoie également des parlementaires à l'étranger pour promouvoir les intérêts commerciaux britanniques.

Les « *Trade Envoys* » au Royaume-Uni

Les *Trade Envoys* britanniques sont des parlementaires nommés par le *Departement for Business and Trade* pour promouvoir les intérêts commerciaux du Royaume-Uni à l'étranger. Ils font partie du *United Kingdom's Trade Envoy Programme*. Les *Trade Envoys* exercent des missions non-rémunérées, sur une base entièrement bénévole. Ils remplissent plusieurs fonctions de diplomatie économique, en complément du travail des ambassadeurs ou des hauts-commissaires sur le terrain :

- engager des relations avec les gouvernements étrangers dans les pays qui présentent des opportunités commerciales importantes pour le Royaume-Uni ;
- diriger et accompagner des délégations d'affaires britanniques à l'étranger ;
- accueillir des délégations étrangères au Royaume-Uni et organiser des rencontres avec des entreprises britanniques ;
- faire remonter des problèmes d'accès au marché auprès du gouvernement britannique pour aider à lever les obstacles commerciaux.

Les *Trade Envoys* sont en revanche dépourvus de tout pouvoir de négociation de traités commerciaux, cette prérogative relevant exclusivement du gouvernement.

Il existe 32 *Trade Envoys*, couvrant 73 marchés étrangers aussi variés que le Maroc et l'Afrique de l'Ouest (M. Ben Coleman), la France (M. Chris Murray) ou le Japon (Mme Sharon Hodgson).

• Les rapporteurs soulignent que les parlementaires peuvent pourtant jouer un rôle important à l'appui de la diplomatie économique de la France, en particulier dans le cadre de l'activité des groupes d'amitié, même si cela ne constitue pas leur mission principale.

Les déplacements à l'étranger sont par exemple l'occasion de rencontrer des entreprises françaises implantées dans le pays, mais aussi des entreprises locales d'intérêt pour la France ou encore des représentants de la Chambre de commerce et d'industrie locale (CCI). Ces rencontres sont organisées en lien avec le conseiller économique de l'ambassade dans le pays concerné. Elles permettent aux parlementaires d'avoir une meilleure représentation des contraintes qui pèsent sur

les industries françaises, des freins à l'exportation ainsi que de l'état de la concurrence des pays étrangers. Lors d'une mission récente (25 octobre-1^{er} novembre 2025), une délégation du groupe d'amitié France-Australie a ainsi pu échanger à Melbourne avec le co-président de la French Tech, le directeur des appels d'offres Melbourne RATP Développement ou encore le directeur commercial de TotalEnergies.

Mais c'est surtout au niveau des échanges politiques – c'est-à-dire lors des entretiens organisés avec le Parlement du pays et avec l'Exécutif – que les enjeux économiques sont abordés. Lors de ce déplacement en Australie, les députés français ont notamment rencontré M. David Michael, ministre des mines et du pétrole de l'Australie occidentale. L'échange a porté sur les perspectives économiques et de coopération bilatérale en matière de minerais critiques, dans le contexte de la lutte contre le changement climatique.

Les rapporteurs relèvent toutefois que la diplomatie économique ne saurait se limiter aux déplacements à l'étranger. Le Sénat organise par exemple régulièrement des colloques institutionnels, en partenariat avec Business France et sous l'égide des groupes d'amitié. Ces manifestations permettent de mieux faire connaître les pays concernés et en particulier les potentialités de leurs marchés pour les entreprises françaises. En outre, elles favorisent la prise de contact entre les acteurs de l'exportation française et les responsables étrangers. Un forum d'affaire internationale sur l'Amérique latine a ainsi été organisé en octobre 2025, sous le patronage du président du Sénat.

Proposition n° 14 : Mobiliser la diplomatie parlementaire, en particulier les groupes d'amitié, au bénéfice de la diplomatie économique et de l'internationalisation des entreprises françaises.

b. Renforcer la coordination des travaux parlementaires en matière de diplomatie climatique et féministe

● La diplomatie féministe représente une thématique importante de l'action internationale des parlementaires. Le rôle des députés en la matière est d'autant plus remarquable que plusieurs avancées récentes sont issues d'initiatives législatives parlementaires, comme l'illustre la reconnaissance du préjudice subi par les femmes ayant eu recours à l'avortement ⁽¹⁾.

La contribution parlementaire à la diplomatie féministe repose en premier lieu sur une action particulièrement volontariste de la présidente de l'Assemblée nationale Yaël Braun-Pivet. Les 6 et 7 mars 2024, elle a accueilli à Paris le sommet des présidentes d'Assemblées. À l'issue de ce sommet, une déclaration commune a appelé à développer la coopération entre les délégations des droits des femmes, les commissions permanentes compétentes et les groupes d'amitié ⁽²⁾.

(1) Loi n° 2025-1374 du 29 décembre 2025 visant à reconnaître le préjudice subi par les personnes condamnées sur le fondement de la législation pénalisant l'avortement et par toutes les femmes avant la loi n° 75-17 du 17 janvier 1975 relative à l'interruption volontaire de grossesse.

(2) Sommet des présidentes d'Assemblée, Déclaration commune des présidentes, 7 mars 2024 ([lien](#)).

La délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les femmes et les hommes de l'Assemblée nationale est également particulièrement active. Elle a par exemple créé en septembre 2025 une mission d'information sur la diplomatie féministe face au risque de *backlash*.

L'action des parlementaires peut enfin s'appuyer sur les réseaux parlementaires internationaux et régionaux de femmes, tels que le Forum des femmes parlementaires de l'UIP, le Réseau des femmes parlementaires (RFP) francophones de l'APF, la *Commonwealth Women Parliamentarians* de la CPA ou encore l'initiative « Femmes@APCE ». L'*European Parliamentary Forum for Sexual and Reproductive Rights*, financé par le Fonds des Nations unies pour les populations, permet également aux parlementaires de suivre les évolutions en matière de droits sexuels et reproductifs. Des membres de la délégation aux droits des femmes de l'Assemblée nationale y participent régulièrement.

La rapporteure Liliana Tanguy est particulièrement impliquée sur les questions de diplomatie féministe. Elle a participé à ce titre au sommet de la fondation *Women Political Leaders* organisé en 2024. Elle est également intervenue lors d'une conférence co-organisée par le Centre Franco-Autrichien pour le Rapprochement en Europe et le ministère de l'Europe et des affaires étrangères sur « La diplomatie au féminin » à l'École des Hautes Études internationales de Vienne en 2024.

Le Réseau des femmes parlementaires de l'APF

Créé en 2002, le RFP de l'APF vise à promouvoir une meilleure participation des femmes à la vie politique, économique, sociale et culturelle au niveau de chaque État et dans l'espace francophone. Il se réunit deux fois par an.

La richesse du RFP réside dans ses échanges d'expériences qui permettent un partage des bonnes pratiques et des connaissances. De nombreuses activités sont organisées parallèlement aux réunions statutaires, notamment des séminaires ou des formations à l'intention des députés concernant le leadership des femmes parlementaires, ou le nouveau corpus législatif sur la budgétisation sensible au genre qui a été adopté lors de la réunion du bureau de janvier 2025. Un travail de sensibilisation sur la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes est également réalisé.

Depuis huit ans, le Réseau des femmes organise des *Ateliers de leadership pour les femmes parlementaires francophones*. Ces ateliers ont pour objectifs le renforcement des capacités individuelles des femmes élues, le réseautage ainsi que l'acquisition de compétences dans la défense des droits des femmes. Ils combinent ainsi des formations théoriques et des exercices pratiques.

Le RFP s'est réuni en marge de la 50^e session de l'APF et a rassemblé plus de 75 parlementaires. Mme Chantal Soucy, députée du Québec, a présenté une proposition de résolution sur la protection des femmes et des filles dans les conflits. Le député du Val-de-Marne Guillaume Gouffier Valente, vice-président de la délégation aux droits des femmes de l'Assemblée nationale, a introduit les travaux conduits par cette délégation, notamment le projet de loi alors en discussion modifiant la définition pénale du viol ⁽¹⁾.

Les rapporteurs relèvent cependant que la rotation des membres des délégations françaises qui se rendent à ces réunions interparlementaires limite la montée en compétences des parlementaires en matière de diplomatie féministe. Ils se félicitent à cet égard de la désignation, au sein de la délégation aux droits des femmes, de parlementaires référents. Mme Véronique Riotton anime ainsi le travail de la délégation au sein du Réseau des femmes parlementaires de l'UIP. M. Gouffier Valente conduit quant à lui chaque année le groupe de parlementaires qui se rend à la session annuelle de la Commission de la condition de la femme des Nations unies (CSW), avec une préparation spécifique et un retour devant les autres membres de la délégation *a posteriori*.

En outre, des progrès pourraient encore être réalisés dans la coordination avec l'action du gouvernement. À ce titre, la stratégie internationale de la France pour une diplomatie féministe, publiée en octobre 2025 ⁽²⁾, prévoit un renforcement de la concertation et un partage d'information entre le MEAE et les parlementaires investis sur ces questions. Il serait utile d'organiser par exemple des réunions de préparation en amont des sommets internationaux et des retours systématiques à la

(1) Loi n° 2025-1057 du 6 novembre 2025 modifiant la définition pénale du viol et des agressions sexuelles.

(2) Ministère de l'Europe et des affaires étrangères, *Stratégie internationale de la France pour une diplomatie féministe (2025-2030)* ([lien](#)).

suite des sessions plénières des réseaux parlementaires régionaux et internationaux de femmes.

- L'environnement est devenu un thème croissant de la diplomatie parlementaire, particulièrement depuis la conclusion de l'accord de Paris en 2015.

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire constitue un acteur important de la diplomatie parlementaire climatique. Elle assure un suivi régulier des négociations internationales, en particulier *via* l'organisation d'auditions à l'issue des conférences annuelles des parties (COP) à la CCNUCC ⁽¹⁾. La commission exerce également un contrôle parlementaire du respect des engagements internationaux de la France, notamment à travers des missions « flash » sur le suivi des engagements français dans les COP ⁽²⁾. Elle organise enfin des tables rondes thématiques, à l'image de celle consacrée à l'avenir du continent africain face à l'enjeu climatique organisée en décembre 2023 conjointement avec la commission des affaires étrangères et la commission de la défense nationale et des forces armées.

La diplomatie climatique à l'Assemblée se concrétise également par des déplacements officiels de délégations de députés dans le cadre des grandes négociations climatiques internationales. La commission des affaires étrangères a ainsi pris l'habitude d'envoyer une délégation de ses membres à la COP, afin de suivre les avancées des négociations pour lutter contre le changement climatique.

Des sommets parlementaires sont enfin organisés ponctuellement sur des sujets en lien avec les questions climatiques. Dans le cadre de la troisième Conférence des Nations unies sur l'Océan (UNOC3) qui s'est tenue à Nice du 9 au 13 juin 2025, un évènement « Parlement de la mer » a été organisé au Centre universitaire méditerranéen. Il a réuni des parlementaires du monde entier afin d'amplifier la mobilisation en faveur de l'Océan.

- Si les parlementaires s'investissent de manière croissante sur les questions de diplomatie féministe et de diplomatie climatique, leurs initiatives ne sont pas toujours suffisamment coordonnées. Les rapporteurs appellent par conséquent la commission des affaires étrangères à se réunir plus régulièrement de manière conjointe avec la commission du développement durable et de l'aménagement durable, d'une part, et la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les femmes et les hommes.

Proposition n° 15 : Mieux coordonner les travaux parlementaires en matière de diplomatie climatique et féministe en organisant des réunions conjointes entre les commissions permanentes et les délégations compétentes sur une base plus régulière.

(1) La commission du développement durable et de l'aménagement durable a ainsi auditionné, conjointement avec la commission des affaires étrangères, Mme Monique Barbut, ministre de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature, le 17 décembre 2025 sur le bilan de la COP30.

(2) Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, « Mission "flash" sur le suivi des engagements de la France dans les COP », avril 2023 ([lien](#)).

• Les parlementaires sont enfin appelés à investir davantage les diplomaties thématiques émergentes, au premier rang desquelles figure la diplomatie sportive. Dans plusieurs pays, le sport est mobilisé de manière croissante comme un outil structurant de politique étrangère. Les rapporteurs soulignent que la diplomatie sportive pourrait être intégrée plus systématiquement à l'action internationale des parlementaires auprès de certains partenaires. Le sport constitue en effet un levier d'influence pour la France, tant dans le cadre de ses partenariats bilatéraux que dans les enceintes multilatérales. La situation du journaliste sportif Christophe Gleizes, détenu en Algérie depuis le 28 mai 2024, illustre l'intérêt de mobiliser de manière coordonnée les acteurs de la diplomatie sportive comme relais d'influence et de dialogue en vue de sa libération.

3. Consolider l'action de la diplomatie parlementaire sur les enjeux européens

Sur les enjeux européens, la diplomatie parlementaire reste largement fonction du dialogue entretenu entre les députés nationaux et les députés européens.

À cet égard, si la COSAC représente un lieu d'échange important sur les sujets d'actualité européenne et les priorités de la présidence tournante du Conseil de l'UE, ses travaux souffrent d'un manque de suivi.

La présidence française du Conseil de l'UE au 1^{er} semestre 2022 avait été l'occasion de donner plus de contenu et de cohérence aux travaux de la COSAC. En janvier 2022, lors de la petite COSAC, à l'initiative des présidents des commissions des affaires européennes de l'Assemblée nationale et du Sénat, deux groupes de travail ont été constitués, l'un sur la place des valeurs européennes au cœur du sentiment d'appartenance à l'Union européenne, l'autre sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne. Ces groupes de travail étaient composés d'une quarantaine de représentants des parlements nationaux des États membres et du Parlement européen. De février à juin 2022, chacun d'eux a auditionné des responsables politiques ou des experts pour conduire une réflexion collective dont les conclusions assorties de recommandations ont fait l'objet de publications. Les rapporteurs regrettent que cette initiative n'ait pas été poursuivie par d'autres présidences et que la COSAC ait même refusé de suivre la mise en œuvre des conclusions de ces groupes de travail ⁽¹⁾.

Au sein de l'Assemblée nationale, le président ou les députés membres de la délégation ayant assisté à la réunion de la COSAC peuvent présenter sous la forme d'une communication, devant la commission des affaires européennes, un compte rendu visant à informer l'ensemble des membres de la commission tant de la contribution adoptée que de l'orientation des débats. À titre d'exemple, la rapporteure Liliana Tanguy a présenté, conjointement avec Mme Manon Bouquin, un compte rendu de la réunion de la COSAC des 28 et 29 octobre 2024, le

(1) Les amendements français demandant un tel suivi ont été rejetés à l'occasion de l'examen du projet de contribution de la COSAC lors de la plénière de Budapest, en novembre 2022.

13 novembre 2024. Cette restitution gagnerait à être pratiquée plus systématiquement.

Enfin, si l'État membre exerçant la présidence tournante du Conseil de l'Union européenne organise régulièrement des réunions interparlementaires, les réunions bilatérales avec les députés de la commission des affaires européennes restent encore rares et pourraient être encouragées.

Proposition n° 16 : Dynamiser le rôle de la diplomatie parlementaire sur les enjeux européens en :

– encourageant la création, au sein de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC), de groupes de travail chargés de préparer des rapports sur des thématiques précises afin de donner plus de contenu et de cohérence aux travaux en session plénière ;

– invitant, au sein de la commission des affaires européennes, des délégations des commissions des affaires européennes des États membres exerçant la présidence tournante du Conseil de l'Union européenne.

D. AMÉLIORER LE CONTRÔLE ET L'INFORMATION DU PARLEMENT SUR LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DE L'EXÉCUTIF

1. Assurer une meilleure information des parlementaires sur l'action des ambassadeurs nommés par le président de la République

Si la définition de la politique étrangère de la France reste l'apanage du pouvoir exécutif, le Parlement pourrait être davantage informé de l'action diplomatique du gouvernement.

Les nominations des ambassadeurs relèvent aujourd'hui du pouvoir discrétionnaire du président de la République. Elles ne sont pas concernées par la procédure d'avis parlementaire prévue à l'article 13 de la Constitution. Selon cette procédure, la nomination à certains emplois limitativement énumérés par une loi organique⁽¹⁾ est soumise à un avis préalable de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. La commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale se prononce actuellement, au titre de cette procédure, sur la seule nomination du directeur de l'Agence française de développement (AFD).

Le rapporteur Pierre Pribetich souhaite que cette procédure soit étendue à la nomination de certains ambassadeurs, à travers une révision de la Constitution⁽²⁾.

(1) Loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

(2) Le cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution exclut expressément du champ de cette procédure la nomination des ambassadeurs et envoyés extraordinaires.

Pourraient être concernés les ambassadeurs auprès des pays du G7 (Canada, Royaume-Uni, Japon, États-Unis, Allemagne, Italie), de la Chine et de la Russie, ainsi que les représentants permanents de la France auprès des grandes organisations internationales (ONU, Union européenne, Organisation de coopération et de développement économique, OTAN, Conseil de l'Europe, Fonds monétaire international).

Cette procédure permettrait aux commissions des affaires étrangères des deux assemblées, d'une part, de s'assurer que les personnes dont la nomination est envisagée présentent toutes les qualifications et garanties pour exercer ces fonctions et, d'autre part, de se voir présenter la feuille de route qui sera ensuite déclinée par le poste diplomatique. À l'issue d'une audition, les commissaires se prononceraient sur la nomination par un avis public, qui serait également un gage de légitimité pour le futur ambassadeur.

Cette proposition, déjà formulée par divers rapports parlementaires ⁽¹⁾, s'inspire de la procédure pratiquée aux États-Unis. La nomination des ambassadeurs y est soumise à un contrôle rigoureux du Sénat, conformément au mécanisme constitutionnel d'« *advice and consent* » ⁽²⁾. Cette procédure impose une évaluation formelle du candidat par la commission compétente, suivie d'un vote en séance plénière, garantissant ainsi la légitimité et la transparence de la décision présidentielle.

La rapporteure Liliana Tanguy estime que le renforcement de l'information du Parlement ne nécessite pas, à ce stade, une révision de la Constitution. Une extension de la procédure prévue à l'article 13 de la Constitution ne lui semble pas opportune, dès lors qu'elle risquerait selon elle d'entraîner des délais de nomination incompatibles avec les impératifs de continuité de l'action extérieure de l'État, alors que le contexte international exige de la France une grande réactivité diplomatique et la capacité de pourvoir rapidement à ces postes stratégiques.

La rapporteure considère que le rôle de la commission des affaires étrangères pourrait se limiter à une audition du futur ambassadeur, préalablement à sa prise de fonction, sans avis parlementaire contraignant. Cette audition, qui pourrait se tenir à huis-clos afin de préserver la confidentialité des échanges, permettrait au futur ambassadeur de présenter sa feuille de route et de dresser un état des lieux de la relation bilatérale avec le pays concerné. Elle serait de nature à renforcer l'information des parlementaires, dans le strict respect des prérogatives

(1) Voir notamment le rapport d'information n° 777 du 13 juillet 2022 de MM. Jean-Pierre Grand et André Vallini fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat sur l'avenir du corps diplomatique ([lien](#)) et le rapport d'information n° 687 du 11 janvier 2023 des députés Arnaud Le Gall et Vincent Ledoux sur la réforme du corps diplomatique ([lien](#)).

(2) Cette expression apparaît à l'article II, section 2, clause 2 de la Constitution des États-Unis d'Amérique. Elle fait référence au pouvoir de consultation et d'approbation du Sénat sur les traités et les nominations décidées par le Président des États-Unis. La notion a été popularisée par le film *Advise & Consent* du réalisateur américain d'origine autrichienne Otto Preminger (1962), qui met en scène le rôle du Sénat dans la procédure de confirmation de la nomination aux emplois civils.

constitutionnelles de l'Exécutif dans la conduite de la politique étrangère de la France.

Proposition n° 17 : Mieux informer le Parlement lors de la nomination de certains ambassadeurs :

– **Proposition formulée par la rapporteure Liliana Tanguy :** en organisant une audition devant la commission des affaires étrangères des ambassadeurs lors de leur prise de poste ;

– **Proposition formulée par le rapporteur Pierre Pribetich :** en étendant à certains ambassadeurs le dispositif prévu par l'article 13 de la Constitution prévoyant la consultation des commissions permanentes compétentes des deux assemblées avant l'exercice du pouvoir de nomination du président de la République.

● En tout état de cause, les rapporteurs s'accordent sur la nécessité d'assurer une information plus régulière des membres de la commission des affaires étrangères sur l'action des ambassadeurs et sur l'état des relations bilatérales. En plus d'une audition formelle devant la commission, d'autres formats sont propices à un échange plus informel avec les chefs de poste, notamment la conférence annuelle des ambassadrices et des ambassadeurs organisée chaque année à Paris.

Proposition n° 18 : Lors de la conférence annuelle des ambassadrices et des ambassadeurs, organiser un temps d'échange spécifique entre les chefs de poste et les parlementaires intéressés aux questions internationales, notamment les présidents de groupes d'amitié et les membres de la commission des affaires étrangères.

2. Associer le Parlement à la préparation et au suivi des engagements internationaux de la France

● Au-delà de l'approbation de la ratification de certains accords et traités *a posteriori*, le rôle des parlementaires pourrait aussi être renforcé en amont des grandes conférences internationales, notamment par des auditions régulières des négociateurs français afin de permettre un échange sur les priorités et les positions de négociation du gouvernement. Le livre blanc sur la politique étrangère et européenne 2008-2020 suggérait déjà au gouvernement de prendre l'initiative d'un débat sans vote à l'approche des grandes conférences internationales ⁽¹⁾.

Cette pratique existe déjà sur les enjeux européens. Depuis 2009, l'article 48, alinéa 8 du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit ainsi que, dans le cadre de la séance réservée par priorité aux questions européennes lors de la semaine de contrôle, les réunions du Conseil européen peuvent faire l'objet d'un débat préalable devant l'Assemblée nationale. Ces débats ne revêtent cependant aucun caractère systématique et gagneraient à être inscrits plus régulièrement à l'ordre du jour de la séance publique. Une audition est également organisée devant

(1) Livre blanc sur la politique étrangère et européenne 2008-2020, op. cit., p. 98.

la commission des affaires européennes afin de présenter les résultats du Conseil européen ⁽¹⁾.

D'autres pays ont fait le choix d'un contrôle plus poussé de l'action du gouvernement lors des conférences internationales, à travers un système reposant sur la délivrance d'un mandat de négociation par le Parlement.

Le système de mandat de négociation : l'exemple du Danemark

Depuis 1973, le contrôle parlementaire sur la politique européenne du gouvernement danois repose sur un système de mandat.

Après une évaluation préalable par le ministère compétent, toute proposition de directive ou de règlement européen ayant un impact significatif sur le Danemark fait l'objet d'une présentation devant le Parlement, au cours de laquelle le gouvernement doit présenter sa position en vue des négociations au Conseil de l'UE.

En pratique, les ministres se présentent d'abord devant la commission parlementaire des affaires européennes le jeudi précédant les réunions du Conseil. Le mandat est présenté oralement, mais le gouvernement fournit également des notes sur la proposition de règlement ou de directive, y compris la position générale du gouvernement. Une discussion est ensuite organisée entre le ministre compétent et les membres de la commission des affaires européennes.

Si ce système confère en théorie un pouvoir important de contrôle au Parlement, il présente des inconvénients en pratique, liés notamment à la présentation tardive des mandats et à un nombre limité de députés engagés dans les affaires européennes.

En octobre 2021, la commission des affaires européennes du Parlement danois a proposé plusieurs évolutions, notamment :

- une transmission plus avancée des positions de négociation du gouvernement à la commission des affaires européennes, environ 3 mois après la présentation d'une proposition de directive ou de règlement européen ;

- la mise en place d'un système de rapporteurs dans les commissions du Parlement, permettant un véritable travail préparatoire avec le Parlement européen, les parlements nationaux et la Commission européenne.

Source : intervention de Mme Lotte Rickers Olesen, représentante du Parlement danois auprès des institutions européennes lors du colloque sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne organisé au Sénat le 6 décembre 2021.

En plus de ces auditions, les rapporteurs considèrent qu'il serait utile que les parlementaires soient mieux informés des positions formulées au nom de la France par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Ils appellent à cet égard à ce que la commission des affaires européennes soit destinataire des notes des autorités françaises qui exposent l'analyse et les observations de la France à la Commission européenne. De manière générale, le MEAE pourrait adresser plus régulièrement à la commission des affaires étrangères des notes de position sur les principaux sujets en discussion dans les instances multilatérales, par exemple dans

(1) Voir l'audition, le 1^{er} juillet 2025, de M. Benjamin Haddad, ministre délégué auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé de l'Europe, sur les résultats du Conseil européen des 26 et 27 juin 2025.

le cadre de l'examen périodique universel (EPU) organisé par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies.

L'examen périodique universel

Processus établi par la résolution 60/251 du 15 mars 2006 de l'Assemblée générale des Nations Unies, l'examen périodique universel constitue l'un des mécanismes les plus aboutis pour assurer une revue générale du respect, par chaque État, de ses obligations internationales en matière de droits de l'homme.

Chaque État membre de l'Organisation des Nations Unies a la possibilité, tous les cinq ans, de présenter les mesures qu'il a prises pour améliorer la situation des droits de l'homme sur son territoire et remplir ses obligations en la matière. Depuis le premier examen périodique en 2008, chacun des 193 États membres a fait l'objet de trois examens. Le quatrième cycle d'examen a débuté en novembre 2022 à l'occasion de la 41^e session du Groupe de travail sur l'EPU.

Les recommandations de la France pour l'EPU s'appuient sur un examen attentif de l'évolution de la situation des droits de l'homme dans les États auditionnés et de la mise en œuvre des recommandations qu'ils ont acceptées lors du précédent cycle de l'EPU.

Dans un courrier adressé au ministre de l'Europe et des affaires étrangères en mars 2024, et relayé par le président de la commission des affaires étrangères d'alors Jean-Louis Bourlanges, le député Olivier Faure regrettait que les parlementaires soient insuffisamment associés aux remarques et recommandations formulées par la France à l'égard des pays faisant l'objet d'un examen.

Le rapporteur Pierre Pribetich relève à cet égard que la commission des affaires étrangères pourrait auditionner, le cas échéant à huis clos, le directeur des Nations unies, des organisations internationales, des droits de l'homme et de la francophonie, afin d'être informée des prises de position à venir de la France à l'égard des pays soumis à l'EPU. Il serait également bienvenu que le ministère de l'Europe et des affaires étrangères transmette les rapports d'évaluation communicables aux membres de la commission.

● En outre, la diplomatie parlementaire peut utilement compléter l'action du ministère de l'Europe et des affaires étrangères lors de la réunion de formats de dialogue intergouvernemental *ad hoc*, comme l'E3, qui réunit l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni et dont le rôle s'est renforcé depuis le déclenchement de la guerre en Ukraine. Mme Natalia Pouzyreff, présidente de la délégation française à l'AP-OTAN, a ainsi indiqué aux rapporteurs qu'elle participe régulièrement à des réunions avec des parlementaires allemands, britanniques et états-uniens (format « Quad ») en marge de la Conférence de Munich sur la sécurité. Ces échanges informels s'avèrent particulièrement fructueux et offrent une complémentarité aux discussions organisées au niveau gouvernemental.

Les rapporteurs appellent à mieux associer les parlementaires aux délégations gouvernementales qui se rendent dans les forums internationaux relevant des exécutifs, en particulier le processus de Berlin consacré aux enjeux des

Balkans occidentaux ⁽¹⁾, afin de rencontrer leurs homologues lors d'évènements parallèles.

Proposition n° 19 : Associer les parlementaires à la préparation des grandes conférences internationales et encourager la mise en place de formats parlementaires de discussion adossés aux principaux forums intergouvernementaux existants, dans une logique de complémentarité avec la diplomatie gouvernementale.

● Enfin, il importe d'assurer un meilleur suivi de la mise en œuvre des traités ou accords dont les parlementaires ont autorisé la ratification. Comme le relevait un rapport d'information du sénateur Jean-Pierre Raffarin de 2014, les rapporteurs déplorent le fait que « *le rôle du Parlement, en matière d'accords, s'achève aux portes de leur ratification ou de leur approbation* » ⁽²⁾.

Il convient de saluer à cet égard la création, au sein de la commission des affaires étrangères, d'une mission d'information sur la mise en application des lois autorisant la ratification ou l'approbation des textes internationaux depuis la XVI^e législature. Le rapport de cette mission a donné lieu à un examen en commission, au cours duquel a pu être discutée l'effectivité des engagements internationaux approuvés ou ratifiés depuis juillet 2022 et entrés en vigueur ⁽³⁾. Cette pratique pourrait être organisée sur une base plus régulière, et faire l'objet d'une présentation et d'un débat ou d'une séance de questions au ministre de l'Europe et des affaires étrangères en séance publique, sur le fondement de l'article 145, alinéa 8 du Règlement de l'Assemblée nationale.

Proposition n° 20 : Renforcer l'information des parlementaires sur la mise en œuvre des traités ou accords dont ils ont autorisé la ratification.

(1) *Le processus de Berlin est un cadre de coopération mis en place à l'initiative de l'Allemagne en 2014. Il prend la forme de conférences annuelles réunissant les six pays des Balkans occidentaux non membres de l'Union européenne et neuf États membres participants, dont la France, l'Italie et l'Allemagne.*

(2) *Rapport d'information n° 204 de M. Jean-Pierre Raffarin, Redonner tout son sens à l'examen parlementaire des traités, session 2014-2015, Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, Sénat, 18 décembre 2014, p. 27 ([lien](#)).*

(3) *Assemblée nationale. 17^{ème} législature. Session ordinaire 2025-2026, commission des affaires étrangères, compte rendu n° 39, séance du 4 février 2026 ([lien](#)).*

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 11 février 2026 à 9 heures, la commission a examiné le rapport d'information sur l'élaboration d'une doctrine française en matière de diplomatie parlementaire.

M. le président Bruno Fuchs. Notre ordre du jour appelle l'examen du rapport d'information sur l'élaboration d'une doctrine française en matière de diplomatie parlementaire, présenté par ses rapporteurs Mme Liliana Tanguy et M. Pierre Pribetich.

La diplomatie parlementaire est un sujet qui me tient particulièrement à cœur. Par-delà la conjoncture actuelle, et alors que la France éprouve parfois des difficultés à faire entendre sa voix, les parlementaires n'ont pas été suffisamment intégrés au dispositif diplomatique de notre pays. Mon expérience de délégué général de l'Assemblée parlementaire de la francophonie (APF) m'a convaincu que les parlementaires peuvent et doivent contribuer davantage à l'influence française. C'est aussi la raison pour laquelle, depuis que vous m'avez élu à la tête de la commission des affaires étrangères, j'ai mené plusieurs initiatives afin que notre commission pèse davantage par ses actions sur le cours des choses.

Mme Tanguy et M. Pribetich ont mené un travail de fond pour rédiger ce rapport. Ils se sont rendus dans plusieurs pays pour y observer d'autres pratiques, et proposent un certain nombre de mesures visant à mieux articuler les travaux des diplomates, de l'Exécutif et des parlementaires. Ainsi ce rapport contribue à structurer la démarche des parlementaires, dans un contexte marqué, d'une part, par un grand nombre de crises et, d'autre part, par l'émergence de nouveaux acteurs sur la scène diplomatique internationale – je pense en particulier aux pays du golfe Persique.

L'influence de la France baisse : il nous appartient dès lors de trouver les moyens de renforcer sa position, ses principes et son expression, et je suis convaincu que la diplomatie parlementaire est à même d'y contribuer. Madame et monsieur les rapporteurs, nous vous écoutons.

M. Pierre Pribetich, rapporteur. Avant de commencer la présentation de ce rapport d'information, je tiens à remercier l'ensemble des personnes auditionnées, qui ont largement nourri nos réflexions. Cette mission nous a mobilisés pendant plusieurs mois, au cours desquels nous avons mené de très nombreuses auditions, et effectué trois déplacements dans des lieux symboliques de la diplomatie parlementaire : le Congrès des États-Unis, le Parlement britannique et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE).

Mme Tanguy et moi-même partageons l'idée d'une diplomatie complémentaire à la diplomatie gouvernementale. Notre action, l'action des

députés, n'a pas vocation à se substituer à celle des diplomates mais, au contraire, à l'appuyer et à la compléter.

Tout au long de ce travail, j'ai eu en tête cette citation de Saint-John Perse : « Il n'est pas d'action sans vision, ni de politique sans imagination ». Ainsi le grand diplomate et poète rappelle que la diplomatie n'est pas seulement technique ou protocolaire, et qu'elle doit être avant tout projective, porter un langage, un souffle, une vision. Dès lors, quelle est la valeur ajoutée, aujourd'hui, de la diplomatie parlementaire ?

La diplomatie parlementaire, d'abord, apporte de l'épaisseur aux relations bilatérales, à travers l'établissement de relations interpersonnelles avec nos homologues étrangers, mais aussi avec des représentants de la société civile et du monde économique. Dans ce monde de communication, de connexion, nous devons multiplier les formes de diplomatie – féministe, sportive, économique, culturelle, linguistique – afin de renforcer ce que l'on pourrait appeler le soft power français et de magnifier l'influence de notre pays.

Mais c'est en période de crise, et surtout en situation de rupture des relations diplomatiques au niveau gouvernemental, que la diplomatie parlementaire prend tout son sens et s'avère efficace. Grâce à une parole libre, plus libre sans doute que d'autres, les parlementaires se muent en véritables passeurs de messages, contribuant ainsi à maintenir un dialogue et à préparer l'avenir, à labourer le terrain pour de futures semences, comme nous le montre l'exemple de la relation avec l'Algérie.

La diplomatie parlementaire est certes active, mais elle est dépourvue de ligne directrice clairement définie. L'action internationale des parlementaires reste encore trop cloisonnée, avec une approche en silo entre les commissions, les groupes d'amitié, et les parlementaires français investis au sein des assemblées parlementaires internationales. Ce manque de coordination et de cohérence ne permet pas de valoriser les initiatives, pourtant nombreuses, des parlementaires. À titre d'exemple, nous observons que la session de printemps de l'Assemblée parlementaire de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (AP-OTAN), qui s'est tenue en mai 2025, n'a fait l'objet d'aucun retour au sein de notre commission. En outre, les missions des parlementaires à l'étranger sont insuffisamment encadrées, et les bonnes pratiques à adopter restent trop méconnues, tant en matière de déontologie que de coordination avec le ministère de l'Europe et des affaires étrangères et avec nos ambassades.

J'en viens à nos recommandations, structurées autour de quatre axes.

Premièrement, il convient de mieux guider l'action internationale des parlementaires à travers l'établissement d'un vade-mecum recensant les bonnes pratiques à adopter lors des déplacements à l'étranger. Sans être contraignant, il permettrait d'éclairer les questions de déontologie, car si la liberté du parlementaire est une force, elle est également susceptible de l'exposer à des tentatives

d'instrumentalisation et d'ingérence étrangère. La coordination avec le ministère de l'Europe et des affaires étrangères et avec nos ambassades doit être également favorisée, dans le respect de la séparation des pouvoirs chère à Montesquieu. Si les parlementaires sont libres de leur parole, il importe de se prémunir contre tout risque de diplomatie parallèle, en particulier lors des déplacements effectués à titre individuel par les députés.

Deuxièmement, les initiatives parlementaires doivent être rationalisées, notamment celles des groupes d'amitié. L'apport de ces groupes est indéniable. Ils contribuent à entretenir un climat de confiance, et permettent de transmettre des messages diplomatiques. Mais leur efficacité et leur portée sont bien souvent limitées par un fonctionnement trop personnalisé et une certaine irrégularité. Ainsi, 59 des 150 groupes d'amitié de l'Assemblée nationale ne se sont réunis qu'une seule fois en 2025. Aussi nous proposons de regrouper par zones géographiques les groupes d'amitié, comme l'ont fait nos collègues du Sénat, afin de favoriser une approche géopolitique, géostratégique, tout en maintenant des interlocuteurs dédiés avec la désignation de présidents délégués. Il convient également de renforcer le rôle de la commission des affaires étrangères, en organisant des conférences géographiques et en désignant des députés référents pour chaque région du monde.

Troisièmement, la diplomatie parlementaire doit jouer un rôle de levier d'influence. Lors de notre déplacement à Washington, nous avons pu observer la manière dont le Congrès des États-Unis sollicite des anciens parlementaires à des fins de diplomatie active. L'Assemblée nationale gagnerait à s'inspirer de cette pratique, à mobiliser davantage cette ressource que constituent les anciens députés, dont les liens tissés lors de leur mandat demeurent une richesse inexploitée.

Quatrièmement, notre parlement doit exercer son droit de contrôle sur la politique menée par l'Exécutif en matière d'affaires internationales. Ainsi, je préconise à titre personnel que la nomination de certains ambassadeurs ne soit plus une prérogative exclusive du président de la République, et qu'elle soit concernée par la procédure d'avis parlementaire prévue par l'article 13 de la Constitution, qui doit être modifiée en conséquence. Le rôle de la commission des affaires des étrangères dans la préparation et le suivi des engagements internationaux de la France doit également être renforcé par l'organisation d'auditions en commission ou de débats en séance publique avant les grandes conférences internationales.

En conclusion, notre rapport entend poser les bases d'une doctrine française de la diplomatie parlementaire aujourd'hui plus que jamais nécessaire. Il nous paraît essentiel que les préconisations qui y sont formulées rencontrent une résonance forte au sein de notre commission et, plus généralement, au sein de notre Parlement.

Mme Liliana Tanguy, rapporteure. Je partage avec mon corapporteur l'idée d'une diplomatie parlementaire complémentaire et non pas concurrente à la diplomatie gouvernementale. C'est là tout l'objet de notre mission d'information : établir un cadre clair, une doctrine qui permet d'intégrer pleinement les parlementaires à ce que j'appellerais une « équipe France ». Cette diplomatie

partagée doit être respectueuse de la séparation des pouvoirs, mais aussi de notre liberté de parole en tant qu'élus.

Les leviers sur lesquels la diplomatie parlementaire peut s'appuyer sont nombreux : la présidence de l'Assemblée nationale joue un rôle d'impulsion, les groupes d'amitié permettent d'accumuler un capital relationnel précieux et les commissions des affaires étrangères, de la défense ou des affaires européennes occupent une place centrale dans l'animation de l'activité internationale des parlementaires. Nous avons également su développer de nouveaux formats de coopération, comme l'illustre l'Assemblée parlementaire franco-allemande (APFA), issue d'une initiative parlementaire conjointe de l'Assemblée nationale et du Bundestag.

J'aimerais à présent mettre l'accent sur quelques-unes de nos vingt recommandations. Nous devons d'abord mieux tirer profit des nombreux espaces d'expertise et d'exercice de la diplomatie parlementaire. J'attire plus particulièrement votre attention sur le rôle des assemblées parlementaires internationales. En tant que vice-présidente de la commission des questions politiques et de la démocratie de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), je participe régulièrement aux sessions plénières de cette assemblée. J'ai également pris part à plusieurs missions d'observation électorale en Serbie en décembre 2023, en Macédoine du Nord en mai 2024 et au Kosovo en décembre 2025. J'ai pu y mesurer l'apport de la diplomatie parlementaire à la diffusion des pratiques démocratiques, et il importe de s'appuyer sur ces espaces de dialogue où se tissent des relations durables avec nos homologues étrangers.

Nos travaux nous ont permis d'identifier des bonnes pratiques susceptibles d'être diffusées plus largement. Parmi celles-ci, organiser systématiquement des réunions préparatoires au sein de la délégation française et avec les diplomates du Quai d'Orsay nous semble indispensable. Je l'ai observé au sein de l'APCE et de l'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (AP-OSCE) : la capacité des délégations françaises à peser sur les débats requiert un effort de coordination en amont des réunions en séance plénière.

En aval de ces réunions, nous regrettons que les travaux de ces assemblées ne soient pas suffisamment valorisés. C'est la raison pour laquelle nous proposons que les délégations françaises au sein des assemblées parlementaires internationales rendent compte régulièrement de leur activité devant la commission des affaires étrangères, en présentant par exemple leur rapport annuel et les principales résolutions qu'elles ont adoptées. Cette pratique n'est d'ailleurs pas inédite : la section française de l'APF est ainsi venue présenter ses travaux devant notre commission en novembre 2023. Enfin, il importe que les délégations françaises travaillant sur des thématiques communes au sein des Assemblées de l'OTAN, de l'OSCE et du Conseil de l'Europe, soient mieux coordonnées afin d'assurer un partage de l'information au sein de notre Assemblée.

Nous devons également consolider l'action de la diplomatie parlementaire sur les enjeux européens, en particulier à travers la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires et européennes de l'Union européenne (COSAC). Créée en 1989 à Paris, elle réunit régulièrement les représentants des commissions des affaires européennes des vingt-sept Parlements nationaux des membres de l'Union européenne, ainsi qu'une délégation du Parlement européen. La COSAC représente un lieu de débat incomparable et, dans le but de faire mieux connaître ses travaux, nous recommandons la création de groupes de travail chargés de préparer des rapports sur des thématiques précises en amont des sessions plénières, et des restitutions régulières de ces séances devant la commission des affaires européennes.

Notre diplomatie parlementaire doit être mieux utilisée au service de l'influence de la France dans le monde. Je pense en particulier à la diplomatie climatique et la diplomatie féministe, des thématiques sur lesquelles les parlementaires se montrent particulièrement actifs.

La présidente de l'Assemblée nationale, Yaël Braun-Pivet, a développé une approche volontariste en matière de promotion de la place des femmes au sein des instances parlementaires. J'ai moi-même participé en 2024 à une conférence co-organisée par le Centre franco-autrichien pour le rapprochement en Europe et le ministère de l'Europe et des affaires étrangères consacrée à la diplomatie au féminin. Cette diplomatie féministe est relayée par les nombreux réseaux parlementaires internationaux et régionaux de femmes, tels que le Réseau des femmes parlementaires francophones de l'APF.

Les parlementaires ont aussi un rôle important à jouer en matière de diplomatie climatique. J'ai ainsi participé au Parlement de la mer qui s'est tenu à Nice du 9 au 13 juin 2025 dans le cadre de la troisième conférence des Nations unies sur l'océan (UNOC 3). De tels sommets sont particulièrement utiles et complètent la diplomatie gouvernementale traditionnelle.

Cependant, si les parlementaires s'investissent de manière croissante dans les questions de diplomatie féministe et de diplomatie climatique, leurs initiatives ne sont pas toujours suffisamment coordonnées. C'est pourquoi il nous semble indispensable d'organiser des réunions conjointes entre les commissions permanentes et les délégations compétentes sur une base plus régulière.

L'influence des parlementaires passe également par un investissement plus affirmé sur les questions de diplomatie économique. Contrairement à d'autres pays, la mobilisation française reste trop limitée et trop timide. Les apports de la diplomatie parlementaire sont pourtant réels. Lors de nos déplacements à l'étranger, notamment dans le cadre des groupes d'amitié, nous sommes amenés à rencontrer des entreprises françaises implantées dans le pays, mais aussi des entreprises locales d'intérêt pour la France. À cet égard, nous gagnerions à nous inspirer des trade envoys britanniques, c'est-à-dire des parlementaires envoyés par le Foreign Office à l'étranger pour promouvoir les intérêts commerciaux du pays.

Enfin, au-delà des enjeux de rationalisation, la force de la diplomatie parlementaire dépend de son articulation avec la diplomatie gouvernementale. Sur ce point, il nous semble qu'il existe des marges d'amélioration. Le potentiel de la diplomatie parlementaire demeure largement sous-exploité par le pouvoir exécutif, contrairement aux États-Unis ou au Royaume-Uni, qui utilisent leurs parlementaires à des fins de diplomatie active.

Nous estimons que le gouvernement pourrait confier plus fréquemment des missions temporaires d'appui ou de bons offices, comme le permettent les dispositions organiques du code électoral. C'est justement dans ce cadre que notre collègue Éléonore Caroit avait été chargée par le gouvernement d'une mission ayant pour objet la ratification de l'accord sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale (BBNJ). Une intégration plus systématique des présidents des groupes d'amitié aux délégations ministérielles ou présidentielles qui se rendent à l'étranger nous semble également souhaitable.

Les recommandations que nous avons présentées dans ce rapport constituent une base de travail pour l'avenir. Il nous appartient maintenant de nous en saisir collectivement pour donner à la diplomatie parlementaire le cadre clair et cohérent qu'elle mérite.

M. le président Bruno Fuchs. Je vous remercie. Avant d'ouvrir le débat, permettez-moi de souligner le rôle de la présidente de l'Assemblée nationale, Yaël Braun-Pivet, dont l'appétence pour la diplomatie parlementaire en général, et féministe en particulier, l'a conduite à prendre de nombreuses initiatives. Je propose d'ailleurs de lui remettre ce rapport d'information et d'échanger avec elle à propos de la mise en œuvre des recommandations qui y sont formulées.

Mme Dominique Voynet (EcoS). Je salue la qualité de ce rapport d'information, et l'effort de structuration de la diplomatie parlementaire qu'il propose. Sa présentation intervient au moment où le dialogue entre le Quai d'Orsay et le Parlement s'améliore. J'apprécie en effet que les ministres transmettent désormais aux parlementaires leurs communiqués de presse, leur agenda, et tout ce qui permet de suivre le travail qu'ils mènent dans un cadre depuis longtemps extrêmement présidentialisé.

Je souscris à certaines propositions du rapport, notamment celle qui vise à étendre la procédure de l'article 13 de la Constitution à la nomination de certains ambassadeurs, bien qu'il soit difficile de déterminer quelles nominations sont véritablement stratégiques. Nous nous accorderons rapidement à ranger parmi elles les postes de représentants permanents auprès de l'Organisation des Nations unies (ONU) ou de l'Union européenne, ainsi que les ambassadeurs aux États-Unis ou en Chine, mais la stratégie reste une notion fluctuante au fil du temps. En tout cas, il me paraît pertinent de soumettre les nominations d'ambassadeurs au regard démocratique du Parlement, et cette disposition pourrait être étendue à certains

postes tels que les envoyés spéciaux sur le climat ou bien les responsables de la politique commerciale ou énergétique de la France.

Je partage également les vues des rapporteurs à propos des groupes d'amitié. L'activité de ceux-ci est parfois limitée à une réunion inaugurale, au cours de laquelle on s'empoigne pour des postes symboliques de vice-président ou de secrétaire. Certains groupes sont pléthoriques, d'autres inactifs. Je souscris à l'idée d'en réduire le nombre, d'imposer aux députés une limite au nombre d'inscriptions, et d'exiger de ces groupes des objectifs clairs et un bilan d'activité annuel. Il en va de même pour les déplacements des parlementaires à l'étranger. Pour éviter de prêter le flanc aux soupçons de tourisme, ces voyages devraient être ciblés, motivés par des objectifs identifiés, et faire l'objet d'un rapport.

J'aimerais ajouter une proposition. Le Parlement autorise la ratification des accords internationaux, mais n'en contrôle presque jamais les effets. C'est particulièrement vrai pour les accords de libre-échange, dont l'impact sur le climat, l'agriculture, la biodiversité et les droits sociaux est massif. Autoriser un traité sans en évaluer les conséquences revient à mes yeux à signer un chèque en blanc. À cet égard, notre diplomatie parlementaire serait utile pour procéder à des évaluations régulières de ces impacts. Les groupes d'amitié pourraient être mis à contribution, mais aussi des groupes de travail ad hoc, à l'image de celui mis en place de manière informelle par Éléonore Caroit sur la ratification de l'accord BBNJ, qui s'est avéré efficace.

Enfin, permettez-moi d'exprimer ma grande perplexité, sinon mon hostilité franche, vis-à-vis de la douzième proposition du rapport relative à la mobilisation des anciens parlementaires, tant les exemples de confusion très forte entre le monde de la diplomatie parlementaire et le monde des affaires sont nombreux.

M. le président Bruno Fuchs. Il est déjà arrivé que notre commission se saisisse de questions relatives aux accords de libre-échange. Marielle de Sarnez, notamment, lorsqu'elle occupait la fonction de présidente de la commission des affaires étrangères, avait mené une initiative parlementaire vigoureuse sur l'accord économique et commercial global (CETA).

L'article 145-7 du règlement de l'Assemblée nationale ne nous autorise pas cependant à évaluer les effets des différents traités que nous ratifions. Toutefois, notre commission pourrait mandater des groupes de travail ad hoc à propos des grands traités internationaux sur l'environnement, le commerce ou l'éthique, par exemple.

M. Pierre Pribetich, rapporteur. Dans une grande démocratie comme la nôtre, il me semblerait normal que la désignation des principaux représentants de la France à l'étranger puisse au moins faire l'objet d'une validation par le Parlement. Cette prérogative du président de la République suscite des interrogations, voire des questions de légitimité – nul n'ignore que l'article 13 de la Constitution est au cœur de l'actualité à propos d'une autre désignation en Conseil des ministres. Je suis

conscient qu'il est difficile de renouveler nos pratiques à cet égard, puisque cela requiert une modification de la Constitution, mais à mon sens une telle évolution est nécessaire.

Mme Liliana Tanguy, rapporteure. Mon corapporteur et moi-même sommes d'accord sur toutes les recommandations formulées dans notre rapport, à l'exception de ce point. Je suis pour ma part opposée à une révision constitutionnelle destinée à faire exercer par le Parlement un contrôle sur la désignation des ambassadeurs, parce que j'estime que les délais de nomination ne sont pas compatibles avec les impératifs de continuité de l'action extérieure de l'État, et qu'en cas de changement de régime à l'avenir, les décisions de l'Exécutif s'en trouveraient renforcées. En outre, comme l'a souligné Mme Voynet, il apparaît difficile de donner une définition stable de ce qu'est un pays stratégique, et créer une distinction entre les pays dits stratégiques et les autres me semble injustifié.

Je suis en revanche favorable, dans un souci d'information de la représentation nationale, à la tenue d'auditions par la commission des affaires étrangères des ambassadeurs au moment de leur prise de poste.

M. François Hollande (SOC). Je comprends les interrogations du Parlement à l'égard de sa compétence en matière de politique étrangère et de nominations. Je rappelle toutefois que nommer un ambassadeur est moins une prérogative qu'un élément de la politique que le président de la République et le premier ministre mènent à l'étranger.

Distinguer certains postes à soumettre au contrôle du Parlement quand d'autres y échapperaient me semble délicat. Au-delà de ce problème, je ne pense pas que ce soit une bonne manière de contrôler la politique étrangère du pays. Demander au ministre des affaires étrangères de se présenter régulièrement devant la commission des affaires étrangères en est une. Demander à d'autres ministres de se présenter devant la commission en est une autre, parce que la diplomatie n'est pas circonscrite au ministère des affaires étrangères.

Les fonctionnaires du Quai d'Orsay sont déjà affaiblis par la récente réforme du corps diplomatique. Exiger que leur nomination soit de surcroît questionnée, et par conséquent suspendue le temps du contrôle parlementaire, ne ferait que les fragiliser davantage.

M. Frédéric Petit (Dem). En tant que rapporteur budgétaire pour avis du programme 185 Diplomatie culturelle et d'influence, que j'appelle souvent « diplomatie des sociétés civiles », ce sujet me passionne évidemment.

Les rapporteurs ont rappelé dans leur présentation que la parole des parlementaires est libre. N'oublions pas qu'elle est tout aussi diverse. Lorsqu'une délégation parlementaire se rend en mission dans un autre pays, il n'est pas rare qu'il y ait autant d'avis différents sur le pays en question que de députés. Cette diversité est importante, elle montre que nous ne portons pas des discours univoques et des solutions simplistes.

Je partage les constats du rapport sur le travail en silo, qui confine parfois à l'absurde et appelle une réforme des méthodes de l'Assemblée nationale. Les voies diplomatiques peuvent être parallèles ; il faut veiller à ce qu'elles ne soient jamais orthogonales.

Il importe que le Parlement apporte son regard sur les nominations à certains postes, ce qui ne signifie pas qu'il ait nécessairement à les valider. Je suis d'avis qu'un ambassadeur, lorsqu'il est nommé, devrait se présenter devant notre commission pour annoncer les orientations de son action. Il s'agit d'en faire une habitude, et il n'est pas besoin de modifier la Constitution à cet effet.

Aussi je ne suis favorable à une modification de l'article 13 de la Constitution qu'à la condition d'agir avec beaucoup de précaution, et de viser également des opérateurs spécifiques tels que Business France ou l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE).

Le rapport d'information sur la diplomatie parlementaire pose à mon sens une question plus générale à l'ensemble de la représentation nationale : qui met en œuvre les politiques publiques aujourd'hui ? Je suis convaincu qu'à l'avenir, les politiques publiques, qu'elles soient environnementales, sécuritaires ou géopolitiques, ne seront plus l'apanage de l'Exécutif, et que celui-ci devra de plus en plus s'allier aux sociétés civiles pour les porter. À cet égard, le parlementaire, par son ancrage territorial, est en mesure d'assurer un lien avec les sociétés civiles.

M. Pierre Pribetich, rapporteur. En matière de diplomatie, la cohérence est un impératif. Disperser dans un océan d'incohérences de multiples initiatives individuelles est particulièrement néfaste, en dépit de la valeur ajoutée que chacune d'elles représente. La véritable plus-value collective de la diplomatie parlementaire tient dans la cohérence de ses initiatives, articulée à la liberté de parole des parlementaires et à la diversité de leurs opinions.

Je n'oublie pas les paroles du Haut représentant de la France en Algérie qui, devant notre commission, avait souligné le rôle éminent joué par les parlementaires pour maintenir un lien entre nos deux pays. Seuls les parlementaires sont en mesure de préserver certains espaces de dialogues, à condition de s'obliger à la cohérence, à la concordance et au synchronisme.

Par ailleurs, Mme Voynet a exprimé son hostilité à l'égard de la proposition de notre rapport portant sur la mobilisation des anciens parlementaires. Je partage ses craintes à propos de possibles dérives liées à d'éventuelles accointances avec le monde des affaires. Cependant, certains de nos anciens collègues ont développé des connexions à l'étranger qui pourraient être mises à profit.

Mme Liliana Tanguy, rapporteure. Pour revenir à la question du contrôle par le Parlement de la politique étrangère française, je rejoins M. Hollande sur l'importance de rendre des comptes. Toutefois, il me semble qu'introduire un contrôle trop institutionnalisé risque d'entraîner une forme de politisation de notre

diplomatie. M. Hollande l'a rappelé, les diplomates sont des fonctionnaires. Il importe par conséquent que les responsabilités restent partagées.

Je partage le point de vue de M. Petit sur la société civile. Nous en sommes aussi les représentants et, par l'intermédiaire des groupes d'amitié, nous entretenons des liens avec des associations et des membres des sociétés civiles étrangères. À ce titre, nous sommes capables de mener des actions utiles. Je citerai par exemple cette action conduite par des associations du Finistère, qui a consisté à envoyer par l'intermédiaire du groupe d'amitié France-Ukraine, dont je suis membre, des filets de pêche usagés aux soldats ukrainiens sur le front pour les protéger contre les attaques de drones.

M. le président Bruno Fuchs. Permettez-moi deux remarques. D'abord, je n'ai mené aucune initiative, dans le cadre de mes fonctions de président de la commission, sans m'efforcer d'y impliquer les groupes d'amitié. Je travaille par exemple avec la présidente du groupe d'amitié France-Iran afin d'organiser prochainement une audition de représentants de l'opposition iranienne.

Ensuite, M. Petit a raison d'insister sur la diplomatie des sociétés civiles : lorsque les Exécutifs ne s'entendent plus, les parlementaires parviennent souvent à maintenir un dialogue entre les pays. Une instance telle que l'APF joue ce rôle dans de nombreuses situations de conflit et témoigne de l'aide qu'apporte la diplomatie parlementaire.

M. Alain David (SOC). La validation de la nomination des ambassadeurs par l'Assemblée nationale est à mon sens rendue nécessaire du fait que les postes sont désormais ouverts à d'autres profils que les professionnels de la diplomatie. Le contrôle parlementaire prévient contre le risque de candidatures qui sont en réalité des reclassements ou des rétributions courtisanes, et qui n'ont rien à voir avec la diplomatie.

Être diplomate, c'est un métier. On ne s'improvise pas diplomate. Ce n'est pas parce qu'on est directeur d'un grand service de l'État que l'on dispose des capacités requises pour devenir diplomate. À cet égard, je regrette la décision du président de la République d'ouvrir des postes diplomatiques à d'autres profils. Ce fait du prince risque d'entacher notre représentation à l'étranger.

M. le président Bruno Fuchs. Nous ne sommes pas à l'abri que ces autres profils s'avèrent d'excellentes recrues, M. David.

M. Michel Herbillon (DR). Je tiens à souligner la qualité de ce rapport, assorti de propositions extrêmement intéressantes. Il est important de poser les bases d'une doctrine de la diplomatie parlementaire, de lui donner un cadre clair : ce rapport y concourt.

Je tiens également, comme l'a fait Mme Voynet, à mettre l'accent sur l'amélioration des relations entre le Quai d'Orsay et les parlementaires. Je voudrais aussi saluer le rôle exercé par la présidente de l'Assemblée nationale, Yaël Braun-

Pivet, qui est très impliquée dans les affaires internationales, et votre effort, M. le président, vous qui, dans la continuité des deux précédents présidents que j'ai connus, Marielle de Sarnez et Jean-Louis Bourlanges, œuvrez avec détermination à rendre le travail de la commission des affaires étrangères toujours plus visible.

À propos de la proposition de révision constitutionnelle, je crois que M. Hollande qui, en tant qu'ancien président de la République, bénéficie d'une certaine expérience en la matière, a tout dit. Et je ne voudrais pas que ce débat occulte les dix-neuf autres propositions figurant au rapport.

Vous avez évoqué, M. le président, l'Assemblée parlementaire franco-allemande, au sein de laquelle notre collègue Brigitte Klinkert effectue un travail remarquable. Il me semble important de donner davantage de visibilité à ces assemblées parlementaires, de même qu'il est nécessaire de rendre plus visibles les travaux de la commission des affaires étrangères dans l'hémicycle. À ce titre, il est nécessaire d'assurer un suivi des propositions du rapport au sein de notre commission, et d'établir lesquelles sont prioritaires. J'aimerais entendre les rapporteurs sur ces deux points : les priorités à établir parmi les propositions, et le système à mettre en place pour assurer un suivi régulier.

M. le président Bruno Fuchs. Avant de laisser répondre les rapporteurs, permettez-moi de rappeler que je m'étais engagé, lorsque j'ai été investi de la fonction de président, à assurer le suivi, non pas de toutes les propositions formulées dans les rapports mais des plus significatives d'entre elles.

Mme Liliana Tanguy, rapporteure. Le suivi des propositions est en effet essentiel. À propos de l'APFA, dont je suis membre depuis sa création, nous proposons une journée de séance par session ordinaire à l'Assemblée nationale, avec un ordre du jour consacré aux travaux de cette assemblée bilatérale.

M. le président Bruno Fuchs. La coprésidente du bureau de l'APFA étant parmi nous, je vous propose de lui laisser la parole sur ce sujet.

Mme Brigitte Klinkert (EPR). Je vous remercie pour vos remarques sur le travail de l'APFA et je salue l'écoute dont fait preuve la présidente de l'Assemblée nationale, qui tient toujours compte de nos demandes. Je remercie également le président de notre commission, ainsi que tous les commissaires attachés à la diplomatie parlementaire, dont l'APFA est une illustration.

Les parlementaires français et allemands qui composent l'APFA ne sont pas toujours d'accord. Pourtant, quel que soit le sujet, nous parvenons toujours à trouver un chemin ensemble. Je crois que c'est ça là l'essentiel. Notre programme de travail est chargé en 2026 et pourtant cette assemblée demeure très peu connue et très peu visible.

Naturellement, je souscris aux propositions des rapporteurs sur l'APFA. J'estime qu'il serait pertinent d'aménager un moment parlementaire pour évoquer les travaux de cette assemblée, idéalement après chacune de ses deux séances

plénières annuelles, et de faire valider par les parlementaires français les propositions qu'elle émet.

Les délibérations de l'APFA sont désormais intégralement transmises aux gouvernements, aux structures concernées et à la présidente de l'Assemblée nationale. Nous avons d'ailleurs, pour la première fois, obtenu un retour spontané d'un membre du gouvernement français à propos d'une résolution prise en décembre. Les choses avancent lentement mais je pense que cet excellent rapport d'information permettra d'accroître l'influence de l'APFA vis-à-vis du pouvoir exécutif.

M. le président Bruno Fuchs. À titre d'illustration, j'aimerais également mentionner le travail entrepris avec nos collègues de la commission des affaires étrangères marocaine. Nous étions présents lors d'un séminaire interparlementaire à Rabat, récemment, et les parlementaires seront amenés à contribuer à l'élaboration d'un nouveau traité de coopération entre nos deux pays.

Nous avons également lancé une coopération avec nos collègues de la commission des affaires étrangères du Sénégal et nous travaillons avec eux sur des rapports communs destinés à adresser des propositions communes à nos gouvernements respectifs.

Enfin, je signale la tenue, fin mars à Bruxelles, d'une nouvelle réunion de la conférence des présidents des commissions des affaires étrangères de l'Union européenne, sur laquelle nous pourrions nous mobiliser.

M. Michel Herbillon (DR). Je me permets de réitérer mon souhait d'établir un calendrier de mise en œuvre des propositions du rapport, dans l'ordre de leur priorité, et d'en organiser aussi rapidement que possible un suivi. Nous le savons tous, l'actualité internationale bouscule nos ordres du jour et il faut se garder de remettre au lendemain la mise en pratique de recommandations qui me semblent essentielles.

M. le président Bruno Fuchs. J'ai bien entendu votre demande, M. Herbillon, et je vous propose, en tant que vice-président de cette commission, de nous tenir régulièrement informés, au début de nos séances matinales, de la mise en œuvre des propositions des rapporteurs.

M. Nicolas Dragon (RN). Notre position est la suivante : la diplomatie parlementaire nous semble participer d'une confusion des fonctions et des pouvoirs. Les articles 14 et 52 de la Constitution réservent la diplomatie au chef de l'État. C'est d'ailleurs sous l'impulsion du général de Gaulle que le président de la République a retrouvé une place centrale dans la diplomatie, afin d'incarner sa continuité séculaire. Ainsi le chef de l'État représente la France à l'étranger et joue un rôle d'arbitre. Il négocie et ratifie les traités, et donne le ton dans la conduite de la politique internationale de la nation.

Sur le fondement de l'article 53 de la Constitution, le Parlement autorise la ratification ou l'approbation des traités ou accords, puisqu'il rassemble des courants politiques variés et représentatifs de la nation. Ces courants sont autant de visions de politique étrangère différentes, susceptibles de mener à une forme d'anarchie sur la scène internationale et par conséquent d'instabilité. La multiplication des acteurs en diplomatie peut constituer, comme le souligne le rapport, un moyen de pression susceptible d'influencer les décisions.

L'émergence de la diplomatie de l'Union européenne s'exerce au détriment de celle des pays membres, ce qui est préoccupant étant donné l'absence d'une ligne claire portée par la France sur ce sujet. Certes, les parlementaires, comme les autres acteurs diplomatiques, peuvent faciliter les échanges et faire remonter des informations au gouvernement mais ce dernier doit demeurer le maître de la politique étrangère afin que nul ne puisse se substituer à lui dans la défense des intérêts internationaux de la France.

Au Rassemblement national, nous portons une vision gaullienne, attachée à la Constitution de 1958, et souhaitons que la France dispose d'une diplomatie respectée et enviée. Mais comment préserver l'autorité de l'Exécutif et la cohérence de la diplomatie française si le Parlement mène ses propres initiatives internationales ?

Madame la rapporteure, j'ai cru entendre tout à l'heure que vous parliez d'un changement de régime : pourriez-vous préciser votre pensée ? Pour notre part, nous restons attachés à la Constitution de la V^e République.

Mme Liliana Tanguy, rapporteure. Je voulais parler d'un changement de majorité, et non de régime. Quant à la Constitution de 1958, j'y suis moi aussi attachée.

M. Pierre Pribetich, rapporteur. M. Dragon, je ne partage pas votre point de vue. Je pense que depuis 1958, et surtout depuis la réforme du mode d'élection du président de la République en 1962, les choses ont évolué. Si nous vivions sous un régime de monarchie républicaine, vous auriez totalement raison mais, dans une République et une démocratie, la politique étrangère relève aussi du Parlement.

Mme Laetitia Saint-Paul (HOR). J'ajoute que les engagements internationaux pris par le président de la République ou nos ministres sont valables à la condition d'être inscrits dans le marbre de la loi par le Parlement. Le pouvoir exécutif ne saurait passer outre le point de vue du Parlement. À cet égard, nous avons un rôle crucial à jouer.

J'aimerais revenir sur les propos de Mme Voynet, qui a évoqué des soupçons de tourisme. Cela me semble très important et il nous appartient de lutter contre ces soupçons, qui sont comme le ver dans le fruit. Pour ma part, je fais le choix d'assumer mes déplacements à l'étranger. Lorsque je me rends aux sessions dans le cadre de l'Union interparlementaire, j'explique à mes concitoyens qu'il s'agit d'un espace de dialogue où les parlementaires bénéficient de la force du

nombre. J'assume ces déplacements, mais je me rends compte en échangeant avec certains de mes collègues, que ce choix n'est pas celui de tous. Or il est important de rapporter à nos concitoyens que rester enfermé toute une journée à écouter des conférences, parfois en anglais, n'a rien d'une expédition touristique.

Par ailleurs, je partage les constats des rapporteurs sur le manque de synchronisme. Siégeant dans différentes assemblées, j'observe parfois des parlementaires affirmer dans l'une ce qu'ils infirment dans une autre. Cela, assurément, affaiblit notre force, notre voix.

Mme Liliana Tanguy, rapporteure. Siégeant également dans différentes assemblées parlementaires internationales, je partage votre constat. Notre cinquième proposition vise justement à favoriser la synergie entre les délégations françaises de ces différentes assemblées, afin de construire un discours cohérent. Cela suppose, comme nous l'avons écrit, un travail sur des thématiques communes mené en concertation par les membres de ces assemblées.

M. Arnaud Le Gall (LFI-NFP). Je vous remercie pour ce rapport, que nous avons reçu hier. Pour l'avoir parcouru rapidement, j'ai pu constater qu'il rend compte de la richesse que recèle, et que pourrait receler davantage, une action parlementaire internationale organisée.

Certaines propositions me paraissent très intéressantes, notamment la dix-septième, particulièrement pertinente en période de fin de règne. Pour avoir été le co-auteur d'un rapport d'information dans lequel j'exprimais ma totale opposition à la réforme du corps diplomatique, je suis d'autant plus favorable à un contrôle parlementaire sur certaines nominations à des postes très sensibles. De même, aborder la question des groupes d'amitié me semble très judicieux.

Concernant l'ingérence, il appartient à chacun de fixer des règles selon sa conscience. Sans vouloir entrer dans une polémique, je tiens à signaler que l'un de nos collègues, ancien membre de la commission des affaires étrangères, Carlos Martens Bilongo, a été victime d'une opération de déstabilisation, entre autres pour avoir refusé de se plier aux discours et aux volontés de la puissance invitante à la COP30, et que notre commission n'a toujours pas réagi à ce sujet – je n'ignore pas les raisons de ce silence.

Ce rapport d'information confirme que l'Assemblée nationale est d'une certaine manière marginalisée dans la définition de l'action internationale et de la diplomatie. Il existe une tension entre deux visions du Parlement : doit-il se faire le relais de l'Exécutif ? Ou bien constitue-t-il une autre voie diplomatique ? J'entends les craintes relatives à la multiplication de voix dissonantes mais je pourrais rétorquer que la concentration de la politique étrangère et de la diplomatie au sein de l'Exécutif n'est pas synonyme de voix cohérente et uniforme : c'est parfois le dernier qui a parlé qui a raison. J'observe que le chaos règne dans la cellule diplomatique de l'Élysée et que notre politique étrangère est extrêmement erratique

sur de nombreux sujets. Dès lors, je ne suis pas certain que la concentration des pouvoirs dans les mains d'un seul homme constitue la meilleure solution.

Bien entendu, les relations parlementaires sont susceptibles d'appuyer la politique de l'Exécutif. À certains moments, elles la compensent, selon la conscience de chacun, ses orientations politiques et la limite qu'il se donne. Il ne s'agit pas de dénigrer le chef de l'État à l'étranger mais il est parfois utile de faire un pas de côté : cela peut apaiser bien des situations.

Je citerai un seul exemple. Avant l'élection de Bassirou Diomaye Faye à la présidence de la République du Sénégal, notre exécutif a jugé intelligent de faire voter une loi d'extradition qui revenait à soutenir, de fait, Macky Sall dans sa politique de répression de l'opposition. À l'époque, le dialogue était pratiquement rompu avec les Sénégalais et je fais partie de ceux qui ont maintenu des relations avec l'opposition, pour lui assurer que toute la France n'était pas d'accord avec la décision de l'Exécutif.

Je ne prétends avoir sauvé les relations avec le Sénégal mais, dans une période où le peuple sénégalais exprimait sa colère face à ce soutien à Macky Sall, qui s'accrochait au pouvoir et avait causé la mort de plus de cent personnes, nous avons su montrer qu'il existait d'autres positions en France, et cela a été utile aux relations franco-sénégalaises. Le Parlement ne doit pas être le suiveur de l'Exécutif : chacun doit agir selon sa conscience et ses orientations politiques.

M. le président Bruno Fuchs. Avant de laisser les rapporteurs vous répondre, je précise que le chiffre de cent morts que vous avancez ne me semble pas avoir été confirmé de manière officielle.

M. Pierre Pribetich, rapporteur. Je suis ravi que notre rapport suscite un débat. Quelle est la place du Parlement, et plus précisément de l'Assemblée nationale, dans l'expression de la politique étrangère de notre pays ? À titre personnel, je considère que les expressions et les échanges au sein de la commission des affaires étrangères constituent un moyen d'assurer une cohérence et une concordance à l'expression de la politique de notre pays.

Mon but n'est pas de faire en sorte que le Parlement s'immisce dans ce qui est considéré comme un domaine réservé de la présidence de la République. Mais il me semble prioritaire – et ainsi je réponds au souhait de M. Herbillon de hiérarchiser nos propositions – de coordonner les travaux des groupes d'amitié et des groupes d'études en fonction des zones géographiques. Cela permettrait d'isoler des éléments sur lesquels appuyer l'action parlementaire.

Comblé ce manque de rationalité constitue une urgence absolue, de manière à appréhender différentes situations par une approche cohérente et concordante. Nous devons faire de la polyphonie une force et montrer que, si la République est une et indivisible, elle est aussi plurielle et diverse.

Mme Liliana Tanguy, rapporteure. Les élus de la nation bénéficient naturellement d'une liberté de ton. Je crois que tout le monde en convient. M. Le Gall a parlé de conscience, j'ajouterai la déontologie.

Nous proposons dans notre rapport d'établir un vade-mecum pour les déplacements à l'étranger. Nous souhaitons que chacun, lorsqu'il se rend dans un autre pays, ait le sentiment d'être un membre de l'équipe France, parce que je crois que chacun veille aux intérêts de son pays et souhaite que l'image de la France soit positive. Cela suppose, en amont, un effort de concertation et de dialogue entre la diplomatie gouvernementale et la diplomatie parlementaire, dans le but de rendre la parole de la France plus audible et plus unifiée.

En tant que parlementaire, je m'efforce d'échanger avec les diplomates, les ambassadeurs et les ministres avant mes déplacements, de manière à éviter que ma parole ne contrevienne à l'intérêt de la France. Je pense que chacun doit garder cela à l'esprit. Lorsque nous sortons de notre pays, quel que soit notre statut, que nous soyons parlementaires ou membres de l'Exécutif, nous sommes l'équipe France.

M. Arnaud Le Gall (LFI-NFP). Il me semble important de ne pas confondre la coordination et l'adhésion. Se coordonner, c'est aller chercher l'expertise dans nos services diplomatiques, qui comptent parmi les plus compétents du monde en dépit des immenses coupes budgétaires et du rabougrissement consécutif à la réforme du corps diplomatique. D'ailleurs, je ne veux pas prendre à témoin des fonctionnaires soumis au devoir de réserve, mais je constate que les diplomates sont ravis que l'on vienne les trouver : la cellule diplomatique de l'Élysée fonctionnant en vase clos, de nombreux membres du Quai d'Orsay ne savent plus vraiment à quoi ils servent. Soutenir mécaniquement une politique étrangère, au prétexte que nous serions « l'équipe France », c'est autre chose. Chacun définira en conscience ce qu'il entend par « équipe France ».

Lorsque j'évoque notre action au Sénégal, j'affirme que nous avons servi la France, dans un moment où, à la faveur d'un débat lunaire en hémicycle sur le renforcement d'une loi d'extradition autorisant Macky Sall à qualifier de terroriste son opposition, l'Exécutif nous isolait par rapport à des millions de Sénégalais souhaitant le départ de leur président.

L'équipe France, selon moi, ce n'est pas l'équipe qui rend visite à Benjamin Netanyahu en plein génocide à Gaza. Pour ma part, j'ai préféré me rendre à la Cour internationale de justice de La Haye. Je n'interdis à personne de rendre visite à Benjamin Netanyahu : encore une fois, chacun agit selon sa conscience. Mais je mets en garde contre cette notion d'équipe France qui pourrait conduire à juger que, dès lors que l'on contredit le président de la République, nous serions en quelque sorte une cinquième colonne – je sais bien, madame la rapporteure, que ce n'est pas votre propos mais c'est souvent ainsi que nos actions sont interprétées. Nous ne sommes pas une cinquième colonne, nous exprimons des options diverses et variées, avec pour ligne de conduite le respect de nos institutions, si tant est qu'elles se

respectent elles-mêmes. Après l'épisode de la climatisation au Burkina Faso ou de la conférence de presse à Kinshasa, heureusement que certains se sont désolidarisés des propos du président de la République : cela a aidé à retisser des liens.

M. Bertrand Bouyx (HOR). En tant que président de la délégation française à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, donner de la visibilité au travail parlementaire effectué dans ce cadre me semble constituer une priorité. Ou bien nous considérons que les délégations parlementaires sont inutiles, et alors il faut les supprimer, ou bien elles ont une réelle utilité, et alors il convient de les faire rayonner à l'Assemblée nationale et de présenter en commission, voire dans l'hémicycle, au minimum un rapport annuel sur leur activité.

J'attire également votre attention sur les travaux de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). Dans un contexte de remise en question de la démocratie, de l'État de droit et des droits de l'homme, il ne me semble pas inconcevable que le président de la CEDH présente à l'ensemble des parlementaires les arrêts qui concernent la France. Cela éviterait la propagation de fausses informations et de discours complotistes sur cette institution.

Le travail des délégations parlementaires n'étant pas suffisamment valorisé, les parlementaires peinent à expliquer à leurs électeurs les motifs de leurs déplacements, et par conséquent hésitent à participer à ces délégations. C'est la raison pour laquelle l'Assemblée nationale doit valoriser ce travail, en s'appropriant par exemple les vidéos des interventions des parlementaires au sein de ces institutions. Il s'agit d'une action très simple, qui ne requiert que de la volonté et de la coordination, et qui permet de rendre compte de l'activité des parlementaires hors des murs de l'Assemblée nationale.

Mme Liliana Tanguy, rapporteure. Je partage entièrement votre point de vue, M. Bouyx. Le manque de visibilité du travail de la délégation française de l'APCE est certain, notamment en ce qui concerne les propositions de résolution votées en commission et en assemblée plénière, qui résonnent souvent avec les sujets traités à l'Assemblée nationale.

Mme Dieynaba Diop (SOC). Nos échanges permettent de mieux appréhender notre rôle et celui de la diplomatie parlementaire. En tant que présidente de la section française de l'Assemblée parlementaire de la francophonie, j'effectue de nombreux déplacements, et nous avons accueilli en juillet à Paris notre 50^e session plénière annuelle. L'APF est une organisation interparlementaire composée de près de cent sections, des représentants du monde entier y siègent, et pourtant elle reste très peu connue des Français.

La diplomatie parlementaire n'a aucunement vocation à se substituer à l'action de l'Exécutif, j'en conviens. Pour autant, la diplomatie ne saurait être l'apanage exclusif de l'Exécutif. La diplomatie parlementaire prend tout son sens lorsque les États ne se parlent plus mais il faut reconnaître avec les rapporteurs qu'elle manque de lisibilité et de coordination. J'ajouterai qu'elle manque parfois

de transparence, ce qui conduit à soupçonner les parlementaires de se déplacer à l'étranger pour faire autre chose que leur travail. Dès lors, je partage le souhait des rapporteurs d'imposer un cadre à la diplomatie parlementaire. À cet égard, que préconisez-vous concrètement ? Pour ma part, je partage les vues de M. Bouyx : nous devons nous efforcer de valoriser davantage nos actions dans les instances internationales, parce qu'elles donnent du sens à notre travail parlementaire et montrent à nos concitoyens que notre action ne se limite pas à l'hémicycle et aux commissions.

M. Pierre Pribetich, rapporteur. Je souscris tout à fait aux propos de Mme Diop et de M. Bouyx. Sommes-nous visibles ? Pas assez. Sommes-nous lisibles ? Pas assez non plus. Sommes-nous compréhensibles ? Encore moins. Être visible, lisible, compréhensible : cela doit s'imposer comme notre mot d'ordre.

À cet égard, placer la commission des affaires étrangères au cœur de la diplomatie parlementaire est une priorité, en parallèle, je l'ai dit, de la mise en cohérence des travaux des groupes d'amitié et des groupes d'études en fonction de zones géographiques. Nous avons relevé dans notre rapport qu'il existe onze groupes d'amitié pour la seule région de l'Afrique centrale, quand il n'en existe qu'un seul au Sénat pour cette même région. Nous gagnerions en qualité des échanges si nous disposions d'un groupe dans lequel confronter les points de vue. Nous ne préconisons pas de dissoudre les groupes d'amitié, nous souhaitons les rendre plus efficaces.

Je retiens la suggestion de M. Bouyx relative à la CEDH. Il s'agit là encore d'un effort de visibilité à produire, mais aussi d'un effort pour s'approprier et expliquer les décisions prises dans les instances.

Mme Liliana Tanguy, rapporteure. Réserver un moment dans l'hémicycle pour évoquer les questions internationales du moment serait selon moi une bonne manière de capitaliser sur l'investissement des parlementaires dans les assemblées adossées à des organisations internationales.

Par ailleurs, je souhaite que nous ayons, au sein de la commission des affaires étrangères, des référents par zones géographiques : cela permettrait de rendre davantage lisibles et visibles les actions des uns et des autres auprès de leurs collègues.

Enfin, je rappelle qu'une charte des groupes d'amitié et des groupes d'études à vocation internationale (GEVI) a été adoptée par le Bureau de l'Assemblée nationale le 10 décembre 2025. Cette charte, annexée à notre rapport et qui traite des aspects déontologiques des missions des députés, a le mérite d'exister et il me semble important de s'appuyer sur elle.

Mme Christine Engrand (NI). Les rapporteurs ont déjà répondu à de nombreuses questions du même ordre, mais je me permets de leur demander à mon tour de quelle manière ils entendent traduire concrètement cette notion de doctrine de diplomatie parlementaire, en termes d'objectifs opérationnels, de priorités

géographiques ou thématiques, et de coordination entre les commissions, les groupes d'amitié et les délégations internationales.

Par ailleurs, comment envisagez-vous l'évaluation de l'action internationale des parlementaires ? Ne serait-il pas pertinent de présenter systématiquement des bilans, d'effectuer un suivi en commission des engagements pris à l'étranger ou encore de tracer les résultats obtenus dans les assemblées parlementaires européennes ?

Enfin, comment garantir que la diplomatie parlementaire ne soit pas instrumentalisée par des États tiers qui chercheraient à contourner les canaux diplomatiques officiels et ainsi fragiliser les positions françaises ?

Mme Liliana Tanguy, rapporteure. Rendre compte de nos actions devant la commission me semble en effet indispensable. Cependant, il est difficile de mesurer formellement l'action des députés, sauf à leur confier une lettre de mission, une sorte de mandat, lorsqu'ils se rendent à l'étranger. C'est la raison pour laquelle restituer devant la commission le contenu de nos actions me semble constituer un minimum.

Par ailleurs, notre collègue Amélia Lakrafi a suggéré, lorsque nous l'avons auditionnée pour préparer ce rapport, que les députés des Français de l'étranger soient présents dans leur circonscription lors d'événements importants tels que les fêtes nationales. Cette proposition me semble tout à fait pertinente.

M. Pierre Pribetich, rapporteur. J'insiste sur le rôle de la commission des affaires étrangères comme lieu de débat et d'information, en faisant vivre cette diversité qu'évoquait M. Le Gall. J'ai participé à une mission destinée à mieux comprendre la relation entre la Serbie et le Kosovo. Nous étions quatre députés de sensibilités différentes : Marine Hamelet du groupe Rassemblement national, Jean-Louis Roumégas du groupe Écologiste et social, Frédéric Petit du groupe Les Démocrates et moi-même, du groupe Socialistes et apparentés. Je pense que nous avons accompli un travail de diplomatie parlementaire utile et nous avons rendu compte de cette mission. De même, une mission au Liban nous a permis d'appréhender la complexité du pays, la subtilité des rapports de force au sein de cette société, mais aussi de transcrire ces informations au prisme de nos différences de sensibilité.

Par ailleurs, je souhaite que naissent d'autres assemblées sur le modèle de l'APFA, avec l'Italie et l'Espagne par exemple. Cela nous renforce, en nous permettant de mieux connaître et comprendre la culture parlementaire de nos voisins.

Mme Liliana Tanguy, rapporteure. J'ajoute que des traités nous autorisent à prendre l'initiative pour la création de nouvelles structures de dialogue parlementaire bilatéral. Il existe également le Triangle de Weimar, qui réunit la France, l'Allemagne et la Pologne, et prend une importance particulière en raison du contexte géopolitique actuel et en particulier de la guerre en Ukraine. En d'autres

termes, de multiples configurations de travail interparlementaire sont à notre disposition, mais elles restent insuffisamment connues. Les mettre en lumière et les saisir pourrait constituer une autre priorité et faire l'objet, elle aussi, d'un suivi.

M. le président Bruno Fuchs. De nombreuses initiatives sont effectivement lancées, par exemple les réunions des commissions en charge des affaires étrangères que j'ai mentionnées précédemment. La présidente de l'Assemblée nationale se rendra prochainement en Pologne pour relancer le dialogue au sein du Triangle de Weimar et des parlementaires seront présents.

J'aimerais, si vous me le permettez, répondre à un commentaire de M. Dragon sur le rapport entre la diplomatie parlementaire et l'Exécutif. La doctrine de la diplomatie parlementaire consiste à se placer en complément et en synergie avec les politiques publiques menées par le gouvernement. Par exemple, lors du changement de régime à Madagascar en 2025, l'Exécutif français n'était pas en mesure de se rendre sur place. J'ai été l'un des tout premiers à effectuer une visite diplomatique, en concertation avec le ministre de l'Europe et des affaires étrangères, et cela a permis de redynamiser la présence française sur place et de susciter d'autres déplacements, des efforts de coordination, d'accompagnement, de programmation sur lesquels les acteurs français de Madagascar sont en train de se déployer, alors que les autres puissances présentes ne cherchent pas à nous faciliter la tâche. Vous voyez, M. Dragon, que la concertation entre les parlementaires et l'Exécutif peut être fructueuse.

M. Michel Guiniot (RN). M. Le Gall y a fait allusion, ce rapport d'information nous a été transmis hier, ce qui ne nous laisse guère le temps de le lire avec l'attention qu'il mérite. Il serait bon d'éviter que cela se reproduise.

Vous indiquez dans votre rapport, Mme Tanguy et M. Pribetich, que la diplomatie parlementaire est un concept récent et en voie d'expansion. C'est tout à fait exact, la diplomatie étant généralement perçue comme une prérogative du président de la République.

Je m'interroge sur la onzième de vos propositions, par laquelle vous invitez le gouvernement à s'appuyer davantage sur la diplomatie parlementaire en confiant des missions aux parlementaires, en intégrant les parlementaires dans la réserve diplomatique, ou encore en invitant les présidents des groupes d'amitié à participer aux déplacements ministériels ou présidentiels. Mais comment les députés français pourraient-ils mener une action diplomatique concrète et très sérieuse, sans avoir reçu au préalable une formation soutenue ? La nécessité de développer la diplomatie parlementaire n'est-elle pas directement induite par la réforme supprimant les spécialités des formations des corps diplomatiques ?

J'aimerais faire remarquer par ailleurs que les sujets traités par la commission des affaires étrangères sont peu visibles dans l'hémicycle et les occasions d'intervenir, pour les membres de cette commission, sont peu fréquentes. Nous évoluons dans le brouillard, si je puis dire, de l'Assemblée nationale, et notre

commission, vue de l'extérieur, paraît quelque peu fantomatique ; c'est en tout cas ce que les électeurs nous disent et je présume que ce ressenti est partagé par les commissaires eux-mêmes.

M. Pierre Pribetich, rapporteur. Votre propos démontre la nécessité de revenir sur la réforme du corps diplomatique, qui constitue un mélange des genres. Comme l'a dit M. David, être diplomate, c'est exercer un métier. J'ajoute qu'être parlementaire, c'est exercer une fonction.

Concernant la formation, nous mentionnons dans notre rapport la création de l'Académie diplomatique et consulaire, en 2024, à la suite des états généraux de la diplomatie, qui propose des formations et des séminaires sur les questions internationales, permettant à celles et ceux qui le souhaitent d'améliorer leurs connaissances. Lors de la première édition des assises de la diplomatie parlementaire et de la coopération décentralisée, le ministre de l'Europe et des affaires étrangères s'est d'ailleurs engagé à améliorer l'accueil des élus, notamment des parlementaires, au sein de cette académie.

Mme Liliana Tanguy, rapporteure. Il convient d'envisager la diplomatie parlementaire comme une diplomatie complémentaire, et non comme une diplomatie parallèle. À cet égard, la concertation est le maître-mot.

Peut-on confier un mandat à un parlementaire afin qu'il mène une action de diplomatie parlementaire précise ? L'exemple de l'accord BBNJ, que j'ai mentionné précédemment, en fournit un exemple très concret. Éléonore Caroit a fourni un travail très utile qui a permis de faire aboutir le processus de ratification de ce texte.

D'autres manières de pratiquer la diplomatie parlementaire existent. Je pense en particulier aux réunions de parlementaires adossées à des organisations internationales. Dans le cadre du processus de Berlin sur les Balkans occidentaux, par exemple, les Exécutifs se sont montrés favorables à une association des parlementaires à leurs réunions et intéressés d'entendre la voix des parlementaires. La diplomatie parlementaire est une manière d'enrichir la vision des diplomates et des Exécutifs, et de leur transmettre des informations qu'ils ne détiennent pas toujours, parce que les parlementaires se rendent sur le terrain et sont au contact des représentants des sociétés civiles.

Enfin, il m'apparaît qu'ouvrir le corps des diplomates à des membres de la société civile est une idée intéressante. J'ai la conviction qu'il n'est pas indispensable de passer par le Quai d'Orsay pour être un bon diplomate.

M. Pierre Pribetich, rapporteur. Une disposition datant du 15 mars 1849 permet au gouvernement de confier à un parlementaire une mission ponctuelle. À l'époque, il s'agissait de permettre au député Francisque de Corcelle d'accompagner Alexis de Tocqueville, alors ministre des affaires étrangères, en mission en Italie en qualité de ministre plénipotentiaire. Elle a ensuite permis à de nombreux parlementaires d'exercer des missions diplomatiques sous la III^e République. C'est

dire si nos préoccupations ne sont pas nouvelles et s'il s'agit avant tout de remettre en place un outil d'influence aux côtés d'un corps diplomatique qui aurait retrouvé sa situation initiale.

M. le président Bruno Fuchs. En guise de réponse à M. Guiniot, j'aimerais souligner que l'article 50-1 de la Constitution n'invite pas à un débat contradictoire et passionné, mais à une addition de points de vue. Le meilleur débat que nous ayons connu lors d'une séance publique dédiée à la politique étrangère est intervenu à l'issue de la résolution sur l'Ukraine portée notamment par Laurent Mazaury, avec une cinquantaine d'amendements présentés dans l'hémicycle et débattus point par point. Si nous parvenons à reproduire une telle séquence, notre commission en sortira renforcée.

Mme Liliana Tanguy, rapporteure. Pour aller dans votre sens, M. le président, je rappelle qu'en vertu de l'article 48, alinéa 8 du règlement de l'Assemblée nationale, une séance est réservée par priorité aux questions européennes lors de la semaine de contrôle. Cette séance prend notamment la forme d'un débat préalable aux réunions du Conseil européen. Nous appelons à étendre cette priorité aux questions internationales, ce qui assurerait des discussions régulières en séance publique sur les enjeux internationaux et permettrait de renforcer notre visibilité et notre compréhension de ces enjeux.

Mme Amélia Lakrafi (EPR). Cent quatre-vingt-treize pays sont membres de l'Organisation des Nations unies et disposent chacun d'une voix lorsqu'il s'agit de voter des résolutions. Lors d'un vote, la voix de Vanuatu, ou celle de Malte, compte autant que la voix de la France. Pourtant, certains pays n'ont pas accueilli de visite officielle française depuis plus de dix ans, ce qui est inacceptable pour une grande puissance qui souhaite asseoir son influence. Les ministres n'ont pas le don d'ubiquité, certes, mais nous sommes 577 députés et 348 sénateurs. Aussi je propose d'organiser des visites de parlementaires dans les pays délaissés par la France, dont certains d'ailleurs cherchent à nouer des contacts avec notre pays.

Par ailleurs, de nombreux parlementaires se déplacent encore sans vraiment connaître la réalité des pays qu'ils visitent. Des ambassadeurs me rapportent fréquemment que des députés se rendent dans leur pays sans passer par l'ambassade. Or les ambassades regorgent de personnels compétents, auxquels s'ajoutent les élus locaux et les députés des Français de l'étranger. Les contacter éviterait certaines instrumentalisation assez grossières. Je pense par exemple à une collègue qui s'est rendue au Liban et n'a rencontré que des membres du Hezbollah. Si elle avait contacté l'ambassade ou si elle m'avait demandé conseil en tant que députée de cette circonscription, elle ne se serait pas retrouvée dans cette situation embarrassante.

La coordination avec l'Exécutif reste importante, et nous disposons d'éléments concrets pour témoigner de l'utilité de nos démarches, par exemple sur les lois d'approbation de textes intergouvernementaux. Ainsi, j'ai été chargée de

celui sur la reconnaissance des permis de conduire avec le Qatar et j'ai pu lever un frein à son application avec le ministre qatari de l'intérieur.

J'en viens à la notion d'équipe France. Certes, les parlementaires ne défendent pas tous la politique du président de la République mais ils défendent l'image de la France. Aussi, plutôt que de se rendre à l'étranger pour se targuer d'être opposé au président de la République, peut-être serait-il plus judicieux de prendre conscience que l'on représente la France, et de réfléchir à ce que l'on peut accomplir pour valoriser son pays. Nos amis arabes et africains nous disent souvent que ceux qui critiquent le plus la France à l'étranger sont les Français eux-mêmes.

J'entends parfois que la France est marginalisée, que sa voix n'est plus écoutée. C'est faux, et je tiens à mentionner quelques chiffres qui le prouvent. En Afrique, nous sommes passés de plus de 80 échanges au plus haut niveau de l'Exécutif, en 2024, à plus de 160 en 2025. L'investissement français en Afrique est passé de 4 à 40 milliards d'euros en dix ans. Quant aux sollicitations des pays tiers sur l'Afrique, elles sont passées de 150 à plus de 225. Autrement dit, les pays en dehors de l'Afrique et de l'Europe nous contactent de plus en plus pour obtenir des informations. Ces chiffres sont importants et il convient d'en tenir compte au lieu de se livrer à une critique systématique de notre pays, comme il convient de tenir compte de l'avis des diplomates.

M. le président Bruno Fuchs. Je pense en effet qu'il serait très utile de dresser, en concertation avec le Quai d'Orsay, une liste de pays stratégiques qui n'ont pas été visités depuis longtemps afin d'y envoyer des parlementaires.

M. Vincent Ledoux (EPR). La diplomatie parlementaire se situe entre la diplomatie du gouvernement et la diplomatie du territoire, votre rapport le montre bien. Je m'interroge quant à moi sur l'écho de l'action extérieure de l'État dans nos territoires. Et pour rebondir sur les remarques de M. Bouyx, je considère que la valorisation de nos actions à l'étranger auprès des habitants de nos circonscriptions est un sujet important, notamment sur les questions de coopération. À cet égard, je pense que les députés n'échangent pas assez avec les conseillers diplomatiques des préfets de région, de même que les ambassadeurs et les préfets ne se parlent pas suffisamment.

M. le président, lorsque vous nous avez confié, à Aurélien Taché et moi-même, une mission sur la création d'un accord économique et commercial avec la République démocratique du Congo, j'avoue que j'ai été très circonspect : je me suis demandé si cela correspondait réellement à mon rôle de député. Mais en entrant dans le cœur du sujet, j'ai pris conscience des résonances territoriales d'un tel projet, puisqu'il nous a été demandé de modéliser cet accord dans un territoire.

Pour revenir à ce que Mme Tanguy appelle joliment « l'équipe France », je crois que la variété des opinions est nécessaire mais qu'il faut se prémunir contre les voix discordantes si elles contreviennent au principe de loyauté institutionnelle que chacun est tenu d'observer.

Par ailleurs, certaines de nos missions gagneraient à être mieux suivies dans le temps. Ainsi, nous souhaitons que la mission que nous avons menée avec des collègues de toutes sensibilités politiques au Maroc l'année dernière s'inscrive dans la durée, parce que c'est la condition de son efficacité.

Enfin, je tiens à souligner que la formation certifiante est absolument indispensable, comme cela se pratique dans d'autres commissions. Nous ne sommes pas des diplomates de métier et notre mandat de député nous offre la chance d'appréhender la matière internationale et de côtoyer un monde de la diplomatie que nous n'aurions pas connu autrement. Dès lors, il nous appartient de nous donner les moyens d'être meilleurs dans la fonction que nous exerçons au service de la nation et des territoires.

M. Frédéric Petit (Dem). J'aimerais ajouter deux choses. D'une part, la réforme du corps diplomatique n'avait pas pour objectif d'affaiblir les diplomates. D'autre part, je suis quelque peu inquiet d'entendre certains de mes collègues affirmer que la diversité est synonyme d'anarchie. Sur le plan de la vie démocratique, cela me paraît dangereux. La force de la démocratie est justement de ne pas parler d'une seule voix mais de faire entendre la diversité des points de vue.

M. Arnaud Le Gall (LFI-NFP). La diplomatie parlementaire est soumise à des règles. Prévenir l'ambassade d'un pays lorsque l'on s'y rend de manière officielle en est une, et elle me paraît évidente, ne serait-ce qu'au nom de la courtoisie, et par souci de se tenir informé de l'action diplomatique française. Cela n'empêche pas chacun de posséder ses propres canaux d'information.

Pour le reste, je le répète, chacun agit selon sa conscience et ses opinions politiques. Je ne suis pas d'accord, par exemple, avec la manière dont les Émirats arabes unis interagissent avec de nombreux députés en France, au point de fixer quasiment l'ordre du jour à l'Assemblée nationale. La loi encadre l'action parlementaire, et d'ailleurs le rapport comporte des propositions intéressantes, par exemple sur les frais de déplacements. Je suis d'avis que les déplacements ne doivent pas être pris en charge autrement que par l'avance de frais de mandat (AFM), ou bien par les services de l'Assemblée nationale lorsque le déplacement est effectué dans le cadre du groupe d'amitié. C'est une règle stricte, claire et facile à adopter.

Enfin, la question des débats dans l'hémicycle ne se limite pas à la forme ou la profondeur des échanges. La véritable question est celle de l'ordre du jour tel qu'il est fixé par l'Exécutif. J'en veux pour exemple le débat sur l'accord de défense avec l'Ukraine en 2024, qui est intervenu deux jours après la déclaration du président de la République sur la possibilité d'amener des troupes françaises au sol en Ukraine. C'est cette déclaration qui aurait dû être inscrite à l'ordre du jour.

M. le président Bruno Fuchs. Je ne vais pas ouvrir ce débat à présent, M. Le Gall, mais je maintiens que la question du format est capitale.

Mme Liliana Tanguy, rapporteure. Nous avons retenu votre proposition sur les visites à organiser dans certains pays, Mme Lakrafi, puisque vous l'aviez formulée lors de votre audition préalable à la rédaction de notre rapport. Elle y figure mais nous allons en faire une recommandation à part entière puisque, vous avez raison, il n'est pas concevable que la France soit tout simplement absente dans certains pays. Les parlementaires sont en mesure de pallier l'indisponibilité des membres de l'Exécutif. Hervé Berville, par exemple, s'est déplacé au Rwanda à la place du président de la République.

M. Ledoux, l'une de nos recommandations porte sur l'implication des parlementaires dans la coopération décentralisée et la diplomatie des territoires, notamment au niveau des préfectures. Cette dimension territoriale de la diplomatie est essentielle, et je tiens à saluer l'initiative du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, Jean-Noël Barrot, consistant à rendre la diplomatie accessible aux citoyens. J'estime également que les parlementaires ont le devoir d'éclairer les citoyens sur l'état du monde et la place de la France dans le monde.

La diplomatie parlementaire et la coopération décentralisée imposent de collaborer avec les ambassadeurs des pays étrangers, afin de rendre possibles des rencontres avec des acteurs locaux, qu'il s'agisse de collectivités, d'entreprises ou d'associations. Je crois que, dans ce contexte, le parlementaire joue pleinement son rôle parce que la diplomatie n'est pas uniquement l'affaire des diplomates : elle est aussi l'affaire de tous les citoyens.

M. Pierre Pribetich, rapporteur. J'ai souhaité que ce rapport soit l'occasion d'un questionnement collectif et d'un débat visant à rendre la diplomatie parlementaire visible, lisible et compréhensible, mais aussi cohérente et collégiale. En d'autres termes, il nous appartient de faire en sorte que le travail diplomatique des parlementaires puisse être utile à tous.

Les propositions que nous avons formulées devront être mises en œuvre mais sans doute devons-nous aller plus loin et nous attacher à mieux définir le cadre et la cohérence de la diplomatie parlementaire. Nos échanges, ce matin, éclairent notre chemin et attestent d'une force de proposition qui saura, je l'espère, améliorer notre action en respectant notre diversité et notre liberté, avec pour seul objectif d'être utiles à notre pays.

M. le président Bruno Fuchs. Je vous remercie, et avant de conclure je reviens sur l'accord de coopération économique avec la République démocratique du Congo, évoqué par M. Ledoux. Nous avons eu cette idée en échangeant entre députés, conscients des attentes congolaises en matière d'implication économique de la France. Nous avons pensé qu'il serait pertinent de rédiger un accord et de le soumettre à l'Exécutif. Il s'agit d'une idée très simple, qui témoigne de ce que les parlementaires sont en mesure d'apporter à la diplomatie.

*Conformément à l'article 145 du Règlement de l'Assemblée nationale, à l'issue des échanges, la commission **autorise** la publication du rapport d'information qui lui a été présenté.*

ANNEXE N°1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES OU RENCONTRÉES PAR LES RAPPORTEURS

À Paris (par ordre chronologique)

- **Ministère de l'Europe et des affaires étrangères**
 - **Mme Anne-Marie Descôtes**, secrétaire générale ;
 - **Mme Emmanuelle Lachaussée**, directrice générale adjointe des affaires politiques et de sécurité ;
 - **M. Frédéric Cholé**, délégué pour les collectivités territoriales et la société civile au sein de la direction générale de la mondialisation ;
 - **Mme Hélène Chatel**, chargée de mission auprès de la secrétaire générale.
- **Mme Ariane Trichon**, conseillère diplomatique de la présidente de l'Assemblée nationale.
- **M. Philippe Péjo**, docteur en droit, auteur de l'ouvrage *La Diplomatie parlementaire*.
- **Mme Natalia Pouzyreff**, députée des Yvelines, présidente de la délégation française à l'Assemblée parlementaire de l'OTAN.
- **Mme Ruxandra Popa**, secrétaire générale de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN.
- **Mme Brigitte Klinkert**, questeuse de l'Assemblée nationale, députée du Haut-Rhin, co-présidente du bureau de l'Assemblée parlementaire franco-allemande (AFPA).
- **Mme Nadège Abomangoli**, députée de Seine-Saint-Denis, vice-présidente de l'Assemblée nationale en charge des groupes d'amitié et des groupes d'étude à vocation internationale.
- **Mme Amélia Lakrafi**, députée des Français établis hors de France, déléguée générale de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF).
- **Groupement des industries de construction et activités navales (GICAN)**
 - **M. Philippe Missoffe**, délégué général ;
 - **M. Hervé Croce**, responsable des affaires publiques.
- **M. Guillaume Gouffier Valente**, député du Val-de-Marne, co-rapporteur de la mission d'information de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes « sur la diplomatie féministe face au risque de backlash ».
- **M. Rémi Schenberg**, déontologue de l'Assemblée nationale.
- **M. Thierry Anjubault**, chef de la division de la déontologie et du statut du député.
- **M. Pieyre-Alexandre Anglade**, député des Français établis hors de France, président de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale.
- **Mme Yaël Braun-Pivet**, présidente de l'Assemblée nationale.

- **M. Bruno Fuchs**, député du Haut-Rhin, président de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale.

- **M. Xavier Iacovelli**, sénateur des Hauts-de-Seine, vice-président du Sénat, président exécutif du Groupe français de l'Union interparlementaire (UIP).

- **M. Loïc Hervé**, sénateur de la Haute-Savoie, vice-président du Sénat en charge de la coopération interparlementaire et des groupes interparlementaires d'amitié.

- **SE M. Stéphane Romatet**, ambassadeur, haut représentant de la République française en Algérie.

Déplacement à Washington (États-Unis)

- **Ambassade de France**

- **SE M. Laurent Bili**, ambassadeur de France ;

- **Mme Agnès Von der Mühl**, ministre conseillère ;

- **M. Hugo Vergès**, conseiller politique intérieure ;

- **M. Cameron Griffith**, chargé des relations avec le Congrès ;

- **M. Thibaut Lespagnol**, conseiller enjeux globaux, coordination G7-G20, société civile et Nations Unies.

- **M. Mike Turner**, représentant de l'Ohio, chef de la délégation américaine à l'Assemblée parlementaire de l'OTAN.

- **Mme Dina Titus**, représentante du Nevada, co-présidente du *French Caucus* et *Ranking Member* du *House Democracy Partnership*.

- **M. Steve Cohen**, représentant du Tennessee, co-président de la Commission Helsinki sur la sécurité et la coopération en Europe.

- **M. Nathaniel Moran**, représentant du Texas, co-président du *Transatlantic Legislators' dialogue*.

- **Mme Naz Durakoglu**, directrice des équipes démocrates de la Commission des Affaires étrangères du Sénat.

- **Banque mondiale**

- **M. Paul Bonmartin**, administrateur suppléant de la France ;

- **M. Sébastien de Vaujany**, conseiller principal de l'administrateur de la France ;

- **M. Kafu Kofi Tsikata**, responsable de la mobilisation parlementaire mondiale du groupe Banque Mondiale ;

- **Mme Paloma Anos Casero**, directrice de la mobilisation des ressources de l'Association internationale de développement et des finances d'entreprise ;

- **M. Shubham Chaudhuri**, directeur du groupe Fragilité, conflits et violence.

- **International Conservation Caucus Foundation**

- **M. John Gantt**, président exécutif ;

- **M. Frédéric Brizzi**, vice-président en charge de la communication.
- ***U.S. Association of Former Members of Congress (FMC)***
- **M. Peter M. Weichlein**, président exécutif ;
- **M. Charles W. Dent**, directeur exécutif du *Aspen Institute Congressional Program*.
- **M. Benjamin des Gachons**, représentant de la *Eleanor Crook Foundation*.
- ***Congressional Office for International Leadership (COIL)***
- **Mme Jane Sargus**, directrice exécutive ;
- **Mme Maura Shelden**, directrice exécutive adjointe ;
- **M. Lewis Madanick**, responsable de programmes ;
- **M. Matt Tucker**, responsable de programmes.
- **Entretiens avec des experts sectoriels du *Congressional Research Service***

Déplacement à la session plénière d'été de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE)

- **Mme Despina Chatzivassiliou- Tsovilis**, secrétaire générale de l'APCE.
- **M. Théodoros Rousopoulos**, président de l'APCE.
- **Représentation permanente de la France auprès du Conseil de l'Europe**
- **S.E M. Pap N'Diaye**, ambassadeur, représentant permanent de la France ;
- **Mme Léa Cornu**, adjointe au représentant permanent.
- **M. Bertrand Bouyx**, député du Calvados, président de la délégation française à l'APCE.
- **Délégation de la Croatie à l'APCE**
- **Mme Kristina Ikić Baniček**, députée, présidente de la commission de la coopération interparlementaire du parlement de Croatie ;
- **M. Ivan Račan**, député ;
- **Mme Marijana Petir**, députée.
- **Délégation du Danemark à l'APCE**
- **M. Kim Valentin**, député.
- **Délégation de la Serbie à l'APCE**
- **M. Aleksandar Mirkovic**, député.
- **Délégation de l'Arménie à l'APCE**
- **M. Vladimir Vardanyan**, député, président de la commission des lois.
- **Délégation de l'Espagne à l'APCE**

- **Mme María Fernández**, députée ;
- **M. Marc Lamuà Estañol**, député.

Déplacement à Londres (Royaume-Uni)

● Ambassade de France

- **SE Mme Hélène Tréheux-Duchêne**, ambassadrice de France au Royaume-Uni ;
- **M. Sébastien Bidaud**, ministre-conseiller ;
- **Mme Anne Prédour**, première conseillère ;
- **Mme Virginie Hervo**, conseillère politique.

● *All-Party Parliamentary Group on France (APPGF)*

- **M. Ben Lake**, membre de la Chambre des communes, président de l'APPGF ;
- **M. Don Touhig**, membre de la Chambre des lords, membre de l'APPGF.

● **M. Rupert Ponsonby**, membre de la Chambre des lords, président de la commission des relations internationales et de la défense.

● Foreign, Commonwealth and Development Office (FCDO)

- **Mme Jessica Toale**, membre de la Chambre des Communes, *Parliamentary Private Secretary* (PPS) auprès du ministre des affaires étrangères ;
- **M. Aidan Liddle**, chef du bureau parlementaire.

● Bureau de liaison du Parlement européen au Royaume-Uni

- **Mme Leena Maria Linnus**, ministre conseillère, cheffe du bureau ;
- **Mme Typhaine Morillon**, chargée des relations publiques et conseillère presse.

● **M. Stephen Twigg**, secrétaire général de l'Association parlementaire du Commonwealth (CPA)

● British Group de l'Inter-parliamentary Union (BGIPU)

- **M. Fabian Hamilton**, membre de la Chambre des communes, président ;
- **M. Timothy Kirkhope**, membre de la Chambre des lords, membre exécutif ;
- **Mme Dominique Rees**, directrice adjointe du BGIPU.

● **M. Peter Ricketts**, membre de la Chambre des lords, président de la commission des affaires européennes.

ANNEXE N°2 : RÉOLUTION 1773 (2010) DE L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE : PROMOUVOIR LA DIPLOMATIE PARLEMENTAIRE

Texte adopté par la Commission permanente, agissant au nom de l'Assemblée, le 12 novembre 2010

1. L'Assemblée parlementaire considère la diplomatie parlementaire comme un outil complémentaire de la diplomatie traditionnelle. La participation des parlementaires aux affaires extérieures est actuellement un aspect essentiel de la coopération internationale et du développement de la démocratie, en Europe comme dans le reste du monde.

2. Les parlements nationaux ont qualité pour approuver des traités internationaux avant leur ratification officielle. Néanmoins, la compétence des parlements et des parlementaires ne devrait pas se limiter à cette étape formelle des relations internationales. Pour être efficace, l'activité des parlementaires doit s'accompagner d'un échange d'informations plus important et d'une coordination plus structurée avec les gouvernements nationaux.

3. La pratique récente révèle que les parlementaires sont de plus en plus sollicités pour observer l'activité des institutions internationales et y participer ; ils contribuent ainsi à en renforcer le pouvoir d'action démocratique et à accroître le soutien de l'opinion publique.

4. La diplomatie parlementaire et les méthodes qu'elle emploie aboutissent souvent à des résultats qui sont difficiles à obtenir par d'autres voies conventionnelles. Le contact permanent avec les parlements étrangers permet de mettre en commun les expériences des parlementaires et, de surcroît, favorise la compréhension entre les élites politiques des pays concernés. C'est également un moyen d'établir et de développer des relations de confiance entre les personnes.

5. L'Assemblée reconnaît que le dialogue et la coopération entre les parlementaires – essence même de la diplomatie parlementaire – contribuent de manière positive à réduire les tensions entre les pays et à trouver des solutions réalistes à des problèmes complexes, notamment dans le domaine des droits de l'homme, de la démocratie parlementaire et de la prééminence du droit.

6. Sans toutefois prendre la place des diplomates, les parlementaires devraient jouer un rôle accru afin:

6.1 de promouvoir le pluralisme politique et les normes de la démocratie parlementaire dans leur pays et dans le reste du monde;

6.2 de se familiariser avec les questions transnationales et le travail des organisations internationales;

6.3 en synergie avec d'autres acteurs, de contribuer à l'obtention de résultats dans différentes situations, notamment en matière de prévention et/ou de résolution de conflits, de renforcement des normes des droits de l'homme dans un pays ou une région, de réduction de la pauvreté et de prévention du changement climatique grâce à un équilibre écologique.

7. Par conséquent, l'Assemblée invite:

7.1 les parlements nationaux:

7.1.1 à promouvoir le rôle des présidents de parlement dans les relations étrangères, en particulier en matière de promotion ou de consolidation des normes de la démocratie parlementaire;

7.1.2 à encourager la formation de groupes d'amitié parlementaire et de groupes similaires entre parlements nationaux pour favoriser l'échange de bonnes pratiques, notamment dans les domaines parlementaire et politique;

7.2 les parlements des Etats membres du Conseil de l'Europe à veiller à la composition pluraliste, au niveau politique comme sur le plan de la représentation hommes-femmes, des groupes d'amitié parlementaire, des délégations parlementaires qui effectuent des visites officielles à l'étranger et des délégations qui prennent part aux forums, assemblées ou réseaux internationaux;

7.3 les autres assemblées ou réseaux parlementaires:

7.3.1 à favoriser la création ou la consolidation des réseaux internationaux ou des associations de parlementaires;

7.3.2 à se présenter comme un modèle pour d'autres assemblées parlementaires régionales ou internationales, en particulier en recommandant que seules les délégations qui ont une composition pluraliste puissent en être membres et que leurs pouvoirs puissent être contestés;

7.3.3 à préconiser une position plus forte des instances parlementaires au sein des institutions de l'organisation auxquelles elles appartiennent;

7.3.4 à promouvoir des initiatives conjointes.

8. Concernant ses propres activités, l'Assemblée décide:

8.1 de demander aux délégations nationales auprès de l'Assemblée de s'engager à agir pour la mise en œuvre et le suivi de ses résolutions;

8.2 de se concentrer davantage sur les activités de suivi et de mise en œuvre de ses résolutions et recommandations;

8.3 de faire preuve d'une détermination accrue concernant des sujets sensibles, tels que les conflits potentiels entre États membres ou au sein d'États membres;

8.4 de proposer ses bons offices pour faciliter le dialogue, voire assurer une médiation, dans certaines situations de conflit.

9. En outre, l'Assemblée recommande aux gouvernements nationaux d'associer plus étroitement les parlementaires dans leurs relations avec les Nations Unies et les autres institutions internationales, ainsi que, plus généralement, dans le processus de prise de décision à l'échelle internationale.

ANNEXE N°3 : CHARTE DES GROUPES D'AMITIÉ ET GROUPES D'ÉTUDES À VOCATION INTERNATIONALE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Cadre général

Les groupes d'amitié et groupes d'études à vocation internationale (GA-GEVI) sont des organes de l'Assemblée nationale créés par le Bureau au début de chaque législature. Ils visent à permettre l'information des députés sur la situation d'un pays ou groupe de pays et à favoriser les échanges avec leurs institutions parlementaires. Leur activité ne concurrence pas celle des commissions permanentes mais la complète.

Sur proposition de sa délégation chargée des GA-GEVI, le Bureau arrête les règles liées à leur organisation et à leur fonctionnement ainsi que la programmation annuelle des échanges. Il examine toute question liée au changement de statut d'un GA ou GEVI.

Outre leur président, les bureaux des groupes d'amitié comptent un vice-président, désigné par chacun des groupes politiques, ainsi que des secrétaires.

Un secrétaire administratif, désigné parmi les personnels volontaires de l'Assemblée nationale, assure sous l'autorité de son président la gestion administrative du groupe d'amitié. Il se charge en particulier de la réservation des salles, de la diffusion des convocations et de la rédaction des comptes rendus de réunion. Il veille également à la publication des activités du groupe à l'agenda international.

Chaque année, la délégation chargée des GA-GEVI établit un bilan d'activité de l'ensemble de ces groupes.

Réunions de travail

Les réunions de travail constituent le cœur d'activité des GA-GEVI. Il s'agit essentiellement d'auditions ou de rencontres avec des personnalités, françaises ou étrangères, liées au pays partenaire telles que des parlementaires, membres de l'exécutif du pays partenaire, diplomates, chercheurs, dirigeants d'associations ou d'entreprises.

L'ensemble des membres du GA-GEVI est systématiquement convié à ces travaux. Le président du GA-GEVI peut autoriser la présence de collaborateurs mais seuls les députés prennent la parole pour l'Assemblée nationale. La presse n'est pas admise lors de ces réunions.

Aucune dépense ne peut être prise en charge au titre de ces activités.

Invitation de personnalités à déjeuner

Le budget dévolu aux groupes d'amitié permet d'inviter pour un déjeuner, petit-déjeuner, dîner ou cocktail les personnalités suivantes : parlementaires ou membres de l'exécutif du pays partenaire de passage à Paris, diplomates étrangers et français de passage à Paris. Ces prestations sont soumises à des barèmes déterminés par le collège des Questeurs.

Seuls les invités extérieurs, les membres du groupe d'amitié et le secrétaire administratif y prennent part. Compte tenu du nombre limité de convives, une priorité peut être donnée aux membres du bureau du groupe d'amitié. Le président peut prévoir la participation de l'un de ses collaborateurs au maximum.

Aucune prestation d'interprétariat ne peut être prise en charge.

Missions / Réceptions

Chaque année, le Bureau arrête la programmation officielle des missions et réceptions organisées par les GA-GEVI. Ces échanges bénéficient d'un financement et de l'appui du secrétaire administratif. Ils font l'objet d'un rapport publié sur le site de l'Assemblée nationale.

Les règles de composition politique des délégations sont déterminées par le Bureau en début de législature et s'imposent aux présidents des groupes d'amitié. La délégation doit s'efforcer de reproduire la configuration politique de l'Assemblée.

Sont membres de la délégation les seuls députés désignés dans ce cadre. Le président du groupe d'amitié est, de droit, le chef de délégation. Le secrétaire administratif assure sous son autorité l'organisation et l'accompagnement de la délégation.

Les conditions de prise en charge de ces échanges étant fondées sur le principe de réciprocité avec les Parlements partenaires, la taille de la délégation ne peut excéder le format arrêté par le Bureau. Il convient donc de s'abstenir d'ouvrir la mission à la participation individuelle de parlementaires ou d'autres accompagnants. La participation du député représentant les Français établis hors de France dans la zone géographique concernée, peut toutefois être acceptée dès lors qu'il prend en charge ses frais de transport, d'hébergement et de restauration.

Le secrétaire administratif assure la réservation des transports sur le fondement du programme de la délégation et pour les seuls participants répondant aux règles fixées par le Bureau pour la composition des délégations. Toute modification de plan de vol est assurée par les collaborateurs du député participant, qui prend en charge les surcoûts éventuels.

Déontologie

La qualité de président ou membre d'un groupe d'amitié peut conduire à recevoir des cadeaux protocolaires voire à bénéficier d'invitations à des événements ou des voyages.

L'article 80-1-2 du Règlement impose de déclarer au Déontologue de l'Assemblée nationale tout don d'un montant supérieur à 150 euros dans un délai d'un mois suivant sa réception. De même, tout financement, même partiel, d'un voyage par un tiers doit faire l'objet d'une déclaration. Dans ce dernier cas, la déclaration doit être effectuée préalablement au voyage et être accompagnée d'éléments précisant le programme du voyage et ses modalités ⁽¹⁾.

Les parlementaires invités à un repas, un colloque, un voyage ou tout autre événement, veillent à ne pas se placer en situation de conflit d'intérêts, conformément aux principes énoncés dans le code de déontologie des députés, en particulier ils agissent toujours dans le sens de l'intérêt général et en toute indépendance (articles 1er et 2), tant à l'occasion de l'événement qu'après, compte tenu de ce que pourrait attendre en retour la puissance invitante.

Dans l'ensemble des activités, il convient de veiller aux risques d'ingérence étrangère. À cet égard, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique recense dans un répertoire disponible en ligne les personnes physiques ou morales agissant pour le compte d'un mandant étranger ⁽²⁾.

Sécurité

Les parlementaires et personnels prenant part aux activités des GA-GEVI sont invités à faire preuve de prudence dans leurs échanges avec les partenaires (rencontres à l'Assemblée nationale, missions à l'étranger, réceptions en ambassades à Paris).

Dans l'enceinte de l'Assemblée nationale, il convient de ne pas laisser les personnes extérieures se déplacer librement et sans accompagnement, de faire preuve de discernement quant aux informations données sur l'organisation et le fonctionnement de l'institution, en particulier en matière de sécurité, et de ne pas séparer des outils de travail ou personnels susceptibles de contenir des données sensibles ou de permettre l'accès aux réseaux informatiques de l'Assemblée nationale.

(1) Toutefois, le Déontologue considère que l'obligation de déclaration des voyages ne s'applique pas aux déplacements inscrits dans le programme des missions et réceptions des groupes d'amitié arrêté par le Bureau de l'Assemblée nationale, dès lors que la prise en charge de frais par le pays hôte s'inscrit dans le cadre de la réciprocité.

(2) L'article 18-15 de la loi 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, prévoit que les députés, leurs collaborateurs ou les agents des services de l'Assemblée peuvent saisir la HATVP sur la qualification à donner à l'activité d'une personne physique ou morale.

En France, le dépôt d'appareils électroniques à l'accueil de postes diplomatiques à Paris présente un risque particulièrement élevé de captation des données professionnelles et personnelles.

Lors des missions à l'étranger, il convient de protéger particulièrement les équipements électroniques à tous moments, qu'il s'agisse du passage en douane, ou lors de réunions, visites de sites ou bien à l'hôtel. Le recours aux réseaux publics à l'étranger, de même que la connexion aux portails et logiciels de l'Assemblée nationale constituant une vulnérabilité, l'usage de VPN sur les téléphones ou ordinateurs est particulièrement recommandé.

En cas de doute, il convient d'alerter sans délai la division de la sécurité et des contrôles d'accès ou, le cas échéant, le responsable de la sécurité des systèmes d'information.

La Direction des systèmes d'information, par l'intermédiaire du responsable de la sécurité des systèmes d'information (RSSI), propose des équipements numériques dédiés pour les missions (rssi@assemblee-nationale.fr) ⁽¹⁾. Des actions de sensibilisation face aux risques d'ingérence étrangère, d'espionnage, de manipulation et aux risques numériques sont également proposées en collaboration avec la Direction générale de la sécurité intérieure.

(1) La charte informatique de l'Assemblée nationale indique le cadre d'usage des outils numériques et l'ensemble des recommandations associées à destination de tous les utilisateurs.