

Les activités internationales de l'Assemblée nationale

Points-clés

À l'origine, les relations internationales constituaient un domaine dans lequel la marge de manœuvre de l'Assemblée nationale était limitée. L'Assemblée a toutefois progressivement investi ce champ au point que certains n'hésitent pas à user aujourd'hui du concept de « diplomatie parlementaire », traduction de l'accroissement continu des activités internationales des parlements.

Dans ce domaine, le Président de l'Assemblée nationale joue un rôle central, le Bureau, les commissions et les groupes d'amitié constituant les autres acteurs de l'activité internationale de l'Assemblée.

À côté des activités classiques du Parlement appliquées au domaine international (vote des lois autorisant la ratification des traités, contrôle de la politique étrangère du Gouvernement, vote des crédits affectés à l'action internationale de l'État), l'Assemblée nationale déploie d'autres actions : établissement de relations avec les autres Parlements, mise en œuvre d'actions de coopération interparlementaire, participation aux travaux d'assemblées parlementaires internationales, participation aux missions d'observation des élections.

I. – PARLEMENT ET RELATIONS INTERNATIONALES : UN MARIAGE DÉLICAT

La question de savoir si le Parlement pouvait être un acteur de la politique étrangère s'est posée très tôt dans l'histoire parlementaire française. En créant un comité « chargé de prendre connaissance des traités et des relations extérieures de la France pour en rendre compte à l'Assemblée », les assemblées de la Révolution y apportèrent un début de réponse qui ne permettait toutefois pas d'écarter deux objections fondamentales : le risque d'empiéter sur les pouvoirs de l'Exécutif et celui d'exposer au grand jour des matières souvent frappées du sceau de la confidentialité. Problématique résumée par Eugène Pierre, secrétaire général de la Chambre des députés à l'aube du XX^e siècle, dans son traité de droit politique électoral et parlementaire rédigé en 1902 : « *négociier 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 (...). Les vrais principes veulent que le Gouvernement ait les mains complètement libres pour toutes les négociations diplomatiques, mais qu'il ne puisse jamais engager définitivement sa signature, qui est celle de la Nation, sans l'avis préalable des représentants de la Nation.* »

S'il est incontestable que la diplomatie est par essence une fonction régaliennne, il n'en est pas moins vrai que le Parlement a progressivement investi son domaine au point que le concept de « diplomatie parlementaire » a pu apparaître, traduction de la place croissante occupée par l'action internationale au sein des activités de l'Assemblée et non d'une forme de diplomatie autonome ou parallèle qui se développerait au sein du Parlement. L'action internationale des parlements s'inscrit ainsi d'abord dans la continuité de la diplomatie d'État ; elle en est le complément et les députés en sont souvent les promoteurs ou les autorités chargées de l'expliquer.

La conjonction de plusieurs facteurs explique cette évolution :

- la construction européenne qui a rendu progressivement moins nette la séparation entre affaires intérieures et extérieures ;
- la mondialisation qui a montré que les problèmes rencontrés dans de nombreux domaines (environnement, santé, transports, télécommunications, mouvements migratoires, *etc.*) dépassaient largement les cadres nationaux ;
- la décolonisation, puis la démocratisation des pays de l'Europe centrale et orientale, qui ont eu pour conséquence de faire croître très fortement la demande en matière de coopération interparlementaire ;
- l'implication de plus en plus forte de la « société civile » dans les affaires publiques – y compris celles relevant de la sphère internationale – qui a conduit les parlements à davantage s'engager dans le domaine des relations internationales.

II. – LES ACTEURS DE L'ACTIVITÉ INTERNATIONALE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

1. – LE PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Personnalité politique parmi les plus importantes de la République, quatrième personnage de l'État, le Président de l'Assemblée nationale rencontre de très nombreux hôtes étrangers dans sa résidence de l'hôtel de Lassay : chefs d'État ou de gouvernement officiellement invités par la République, présidents d'assemblées parlementaires de pays étrangers, dirigeants d'organisations internationales, ambassadeurs en poste à Paris, opposants emblématiques de certains régimes, *etc.* À titre d'exemple, le Président de l'Assemblée nationale s'est entretenu avec 148 personnalités étrangères au cours de la XV^e législature.

Le Président peut même convier certains hôtes à s'exprimer dans l'hémicycle (privilège réservé aux chefs d'État et de gouvernement, aux présidents d'assemblées, au Secrétaire général des Nations Unies et au Président de la Commission européenne). Pourtant, jusqu'en 1993 (et à l'exception notable du Président américain Woodrow Wilson en 1919), il n'était pas dans les usages parlementaires qu'un chef d'État étranger s'exprime à la tribune de l'Assemblée nationale. M. Philippe Séguin, alors Président de l'Assemblée nationale, avec l'accord du Bureau, a amorcé cette année-là un revirement en invitant le roi d'Espagne à prononcer un discours dans l'hémicycle. Suivirent, entre

autres, le Président américain Bill Clinton, le Secrétaire général des Nations Unies Kofi Annan, le Président de la Commission européenne Jose Manuel Barroso et, plus récemment, le Président du Bundestag allemand Wolfgang Schäuble et le Premier ministre canadien Justin Trudeau. À ce jour, 22 personnalités étrangères se sont ainsi exprimées à la tribune de l'Assemblée nationale. Le 23 mars 2022, l'Assemblée nationale a même accueilli le Président de l'Ukraine, Volodymyr Zelensky, pour une intervention en direct par vidéo.

Le Président de l'Assemblée nationale peut aussi être chargé de représenter le Président de la République à des cérémonies à l'étranger ou de mener en son nom des missions diplomatiques. En 1992, le Président de l'Assemblée nationale a ainsi porté un message au Japon pour dissiper le malentendu suscité par des propos du Premier ministre d'alors. De même, en 1995, le Président de l'Assemblée s'est rendu, à la demande du Président de la République, en Algérie en vue d'aider à mettre un terme au blocage des relations entre les deux pays. En 2009, le Président de l'Assemblée nationale s'est rendu en Chine, porteur d'un message du Président de la République pour dissiper les malentendus survenus à la suite du passage de la flamme olympique à Paris et la rencontre avec le dalaï-lama à Varsovie en 2008.

Il peut également lancer de son propre chef des initiatives importantes dans le domaine des relations internationales, telle la conduite de missions à l'étranger. Ainsi, en 2009, le Président de l'Assemblée, M. Bernard Accoyer, a eu un entretien avec le Président de la République populaire de Chine à l'occasion d'un déplacement à Pékin au cours duquel il a signé un accord de coopération interparlementaire avec l'Assemblée nationale populaire. En mars 2013, le Président de l'Assemblée nationale a annoncé, lors d'un déplacement au Mali, l'appui de son institution au renforcement des capacités de l'Assemblée nationale malienne dans le cadre des efforts déployés par la France pour accompagner la transition politique dans ce pays. En septembre 2022, la Présidente de l'Assemblée, Mme Yaël Braun-Pivet, s'est rendue en Pologne et en Ukraine, déplacement au cours duquel elle a signé un accord de coopération interparlementaire avec la Verkhovna Rada d'Ukraine. Au cours des premiers mois de l'année 2023, la Présidente de l'Assemblée nationale s'est également rendue en Arménie, où elle a également signé un accord de coopération interparlementaire avec l'Assemblée nationale de la République d'Arménie, ainsi qu'en Côte d'Ivoire, dans le cadre de 14^{ème} Conférence des présidents d'assemblées et de sections de la région Afrique de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF). Les présidents des groupes politiques de l'Assemblée participent à certaines de ces missions.

D'autres initiatives peuvent être citées : l'intervention du Président de l'Assemblée devant la Chambre des députés brésilienne en octobre 2009, l'organisation conjointe, par l'Assemblée nationale et le Sénat, de la VIII^e session plénière de l'Assemblée parlementaire de la Méditerranée en janvier 2014 à Marseille, ou l'organisation conjointe, en décembre 2015, par l'Assemblée nationale, le Sénat et l'Union interparlementaire, d'une réunion parlementaire mondiale sur le climat, parallèlement à la 21^e Conférence des parties à la Convention des Nations unies sur les changements climatiques (COP21). En février 2022, le Président de l'Assemblée a convié ses

homologues au sommet « One Ocean » organisé par la France dans le cadre de sa présidence du Conseil de l'Union européenne.

En outre, dans le domaine des relations parlementaires franco-allemandes, le rôle du Président de l'Assemblée nationale est particulièrement éminent. Il co-préside, avec son homologue du Bundestag, l'Assemblée parlementaire franco-allemande (APFA), créée en 2019 à la suite du Traité d'Aix-la-Chapelle et d'un accord parlementaire conclu entre les deux assemblées. Il co-préside également les réunions plénières conjointes du Bundestag et de l'Assemblée qui se déroulent à intervalles réguliers en application de l'accord parlementaire. Les deux premières réunions de cette nature se sont tenues en 2003 dans l'hémicycle du Congrès au château de Versailles, puis en 2013 à Berlin à l'occasion de la célébration des 40^e et 50^e anniversaires du Traité d'amitié entre la France et l'Allemagne, signé à l'Élysée le 22 janvier 1963. Le 60^e anniversaire de la signature du Traité a été célébré le 22 janvier 2023, à Paris.

Enfin, il convient de signaler que le Président de l'Assemblée nationale préside de droit deux délégations parlementaires auprès d'assemblées ou d'associations parlementaires internationales (Union interparlementaire, Assemblée parlementaire de la Francophonie) et, à ce titre, participe à leurs sessions les plus importantes. Le Président de l'Assemblée nationale a ainsi ouvert la XXXV^e session annuelle de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, qui s'est tenue à Paris, à son invitation, en juillet 2009, ainsi que la réunion de son Bureau, en février 2018, à Paris. Plusieurs instances parlementaires bilatérales sont également présidées par le Président de l'Assemblée, comme la Grande Commission parlementaire France-Chine, le Forum parlementaire France-Maroc ou le groupe de coopération avec la Chambre des Députés italienne institué en novembre 2021. En outre, des réunions de Présidents d'assemblées se déroulent désormais régulièrement dans des formats analogues à celles des chefs d'État et de gouvernement (réunion des Présidents d'assemblées parlementaires des États membres de l'Union européenne, réunion des Présidents d'assemblées parlementaires des pays composant le G7 ou le G20, réunion des Présidents d'assemblées des États membres du Conseil de l'Europe).

2. – LE BUREAU DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Placée sous l'autorité d'un vice-président ou d'une vice-présidente de l'Assemblée, une délégation chargée des activités internationales a été instituée depuis plusieurs années au sein du Bureau de l'Assemblée nationale.

Son rôle principal consiste à définir le cadre et les modalités de création et de travail des groupes d'amitié et des groupes d'études à vocation internationale. À ce titre, elle est notamment chargée d'instruire les demandes relatives au programme annuel de déplacements et de réceptions de ces groupes en vue des réunions du Bureau. En outre, il lui est souvent demandé d'accompagner ou de représenter le Président de l'Assemblée nationale lors d'événements internationaux.

3. – LA CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS

La Conférence des présidents peut décider de constituer une mission d'information sur une question internationale. Il a ainsi été créé, en novembre 2017, sur la proposition du Président de l'Assemblée nationale, la mission d'information sur le suivi des négociations liées au Brexit et l'avenir des relations de l'Union européenne et de la France avec le Royaume-Uni.

4. – LES COMMISSIONS

La commission des affaires étrangères joue un rôle central dans l'activité internationale des commissions permanentes de l'Assemblée. Ses principales activités consistent à :

- examiner les projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation de traités et d'accords internationaux (cent-six textes au cours de la XV^e législature et trente-cinq sous la XVI^e) ;
- auditionner des personnalités françaises et étrangères, telles le ministre de l'Europe et des affaires étrangères (trente-et-une fois au cours de la XV^e législature et à neuf reprises sous la XVI^e), d'autres membres du Gouvernement (trente auditions sous la XV^e législature et treize sous la XVI^e), des Premiers ministres, anciens premiers ministres ou présidents de parlements étrangers (trois auditions sous la XV^e législature et trois sous la XVI^e), des ministres étrangers des affaires étrangères, des ambassadeurs de France (vingt-neuf auditions sous la XV^e législature et huit sous la XVI^e) ou étrangers (neuf auditions sous la XV^e législature et deux sous la XVI^e), ou encore des représentants des institutions européennes (quatre auditions sous la XV^e législature et une sous la XVI^e) ;
- créer des missions d'information sur des questions relevant des relations internationales ou de la politique extérieure de la France ou dressant l'état des lieux des relations bilatérales de la France avec un pays ou une région du monde (quarante rapports d'information ainsi publiés au cours de la XV^e législature et dix-sept sous la XVI^e) ;
- donner son avis sur les crédits budgétaires de l'État consacrés à l'action extérieure (neuf avis sur chaque projet de loi de finances initiale), sur les projets de contrats d'objectifs et de moyens des opérateurs extérieurs de l'État (cinq avis) et sur les groupes d'amitié et les groupes d'études à vocation internationale dont la création est envisagée.

Mais il n'y a pas de monopole de la commission des affaires étrangères sur les questions internationales.

La commission de la défense nationale et des forces armées exerce également un rôle important en matière internationale, d'autant plus lorsque les armées françaises sont fortement engagées sur les théâtres extérieurs. Au travers de ses auditions (celles notamment consacrées aux conflits en cours ou à l'évolution de la conflictualité de diverses zones), de ses missions d'information (par exemple sous la XVI^e législature

celles consacrées à la stratégie d'influence de la France dans l'OTAN ou au bilan du soutien militaire à l'Ukraine) ou encore de ses déplacements auprès de partenaires stratégiques, la commission de la défense participe ainsi fortement à l'activité internationale de l'Assemblée. Elle se saisit ainsi systématiquement pour avis des projets de loi autorisant la ratification de traités et d'accords internationaux dans le domaine de la défense et de la sécurité internationale, plus communément appelés « accords de défense », et effectue de nombreux déplacements à l'étranger, auprès des forces françaises prépositionnées ou déployées en opérations extérieures. La LPM 2024-2030, publiée en août 2023, approfondit par ailleurs, grâce à un amendement parlementaire, le contrôle exercé sur les exportations d'armement en créant une commission parlementaire d'évaluation de la politique du Gouvernement d'exportation de matériels de guerre et de matériels assimilés dont sont membres de droit les présidents des commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat en charge de la défense.

Par ailleurs, la commission des finances examine les crédits affectés aux missions « Action extérieure de l'État », « Aide publique au développement » et « Prêts à des États étrangers », la commission des affaires économiques est compétente pour les problèmes liés au commerce extérieur et la commission des lois se prononce régulièrement sur les évolutions de la politique migratoire de la France.

Enfin, la commission des affaires européennes, outre ses attributions relatives à l'examen des projets d'actes de l'Union (par l'adoption de propositions de résolutions européennes ou d'avis motivé au regard de la compatibilité de ces actes vis-à-vis du principe de subsidiarité), suit l'activité des institutions européennes et participe au contrôle de la politique européenne du Gouvernement. A ce titre, elle organise des auditions et publie des rapports d'information sur les travaux et politiques de l'Union européenne.

5. – LES GROUPES D'AMITIÉ ET LES GROUPES D'ÉTUDES À VOCATION INTERNATIONALE

Instrument incontournable de l'activité internationale de l'Assemblée nationale, les groupes d'amitié et les groupes d'études à vocation internationale ont pour but de tisser des liens entre les parlementaires français et leurs homologues étrangers, ainsi que les acteurs de la vie politique, économique, sociale et culturelle du pays concerné.

Les groupes d'amitié auditionnent à Paris diverses personnalités : ambassadeurs représentant le pays du Parlement ami, diplomates, universitaires, journalistes et spécialistes de la géopolitique, de l'économie ou de la culture du pays. Ils organisent des missions auprès du Parlement homologue et des réceptions de délégations parlementaires étrangères. Ils peuvent enfin servir de point d'appui à des actions de coopération interparlementaire ou de coopération décentralisée.

Ces activités permettent aux députés de mieux comprendre l'état des relations bilatérales entretenues par la France et d'appréhender les principaux enjeux rencontrés par d'autres pays. En outre, leurs activités peuvent également contribuer à réactiver ou à enrichir les relations avec le pays concerné, de manière complémentaire à l'action conduite par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Trois critères sont retenus pour l'agrément des groupes d'amitié : existence d'un parlement, existence de

relations diplomatiques avec la France, appartenance du pays considéré à l'ONU. Les groupes d'études à vocation internationale, institués en 1981, permettent d'offrir un cadre adapté à la situation des pays ne remplissant pas tous les critères exigés pour pouvoir créer un groupe d'amitié.

Sous la XVI^e législature, l'Assemblée nationale comptait 146 groupes d'amitié et 8 groupes d'études à vocation internationale.

III. – TYPOLOGIE DES ACTIVITÉS INTERNATIONALES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

1. – LES ACTIVITÉS CLASSIQUES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE APPLIQUÉES À LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE

L'Assemblée nationale a progressivement investi la sphère des questions internationales au point que celles-ci ne sont plus souvent considérées comme une matière spécifique. L'Assemblée exerce donc dans ce domaine l'ensemble de ses attributions traditionnelles :

- elle vote les lois autorisant la ratification ou l'approbation des traités et accords internationaux ;
- elle vote des propositions de résolution exprimant sa position sur certaines questions internationales, telles la résolution adoptée le 29 avril 2024 portant sur la reconnaissance et la condamnation des persécutions des Assyro-Chaldéens de 1915 comme génocide ou la résolution du 9 mai 2023 visant à appeler la France et l'Union européenne à inscrire le groupe militaire privé Wagner sur la liste des organisations terroristes ;
- elle adopte les crédits relatifs à la politique étrangère de l'État ;
- elle contrôle l'action du pouvoir exécutif dans ce domaine, soit à l'occasion de déclarations du Gouvernement sur des thèmes de politique étrangère (celui-ci peut même engager sa responsabilité à l'issue d'un tel débat, comme ce fut le cas en 1991 au moment de la première guerre du Golfe), soit par les questions posées par les députés, soit en créant des commissions d'enquête sur des sujets internationaux (telle celle portant, en 2007, sur les conditions de la libération des infirmières et du médecin bulgares et sur les récents accords franco-libyens ou, sous la XV^e législature, celle sur les migrations) ou des missions d'information.

Par ailleurs, depuis la révision constitutionnelle de 2008, le parlement doit donner son autorisation à toute prolongation au-delà de quatre mois d'une intervention des forces armées françaises à l'étranger, l'Assemblée nationale statuant en dernier ressort en cas de désaccord avec le Sénat (alinéa 3 de l'article 35 de la Constitution). Il peut apparaître paradoxal de présenter cette nouvelle disposition dans les attributions classiques de l'Assemblée nationale appliquées à la politique étrangère, mais il faut souligner que, s'il s'agit pour la France d'une prérogative nouvelle accordée à son parlement, il n'en est pas de même pour beaucoup de parlements étrangers qui

disposaient déjà d'un pouvoir de ce type depuis de nombreuses années. Depuis l'entrée en vigueur de la réforme constitutionnelle de 2008, l'Assemblée a déjà eu à se prononcer à sept reprises sur une telle prolongation, dont trois fois au cours de la XIII^e législature et quatre fois au cours de la XIV^e, la dernière fois le 25 novembre 2015, pour autoriser la poursuite des frappes aériennes sur le territoire de la Syrie.

2. – LES ACTIVITÉS INTERNATIONALES SPÉCIFIQUES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Elles sont de plusieurs ordres :

- *la conduite des relations interparlementaires* qui s'établissent soit dans un cadre bilatéral par le biais des groupes d'amitié ou des grandes commissions bilatérales, soit dans le cadre multilatéral des assemblées parlementaires internationales ;
- *la mise en œuvre de la coopération interparlementaire* par laquelle l'Assemblée nationale apporte une aide technique aux parlements qui sollicitent son appui ;
- *la participation de l'Assemblée nationale aux travaux d'assemblées parlementaires internationales* dont elle est membre : Union interparlementaire (UIP), organisme créé en 1889 et regroupant aujourd'hui les parlements de 180 pays et 15 membres associés ; Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), Assemblée parlementaire de l'OTAN (AP-OTAN), Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (AP-OSCE), Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF), Assemblée parlementaire de l'Union pour la Méditerranée (APUpM), Assemblée parlementaire de la Méditerranée (APM),;
- *la participation de l'Assemblée nationale aux mécanismes d'observation des élections*. Aujourd'hui, de très nombreuses élections sont, à la demande des autorités du pays concerné, observées par la communauté internationale. Institution emblématique de la démocratie, l'Assemblée nationale a un rôle naturel à jouer dans ce processus d'observation et ce d'autant plus que les élus qui la composent, connaissent mieux que quiconque les rouages des processus électoraux. Les opérations d'observation électorale menées par l'Assemblée nationale le sont désormais essentiellement dans le cadre de l'AP-OSCE.

Septembre 2024