



LA V^e RÉPUBLIQUE

MÉLANGES EN L'HONNEUR DE
DIDIER MAUS



puam

LA DIPLOMATIE DÉMULTIPLIÉE

LE PARLEMENT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES SONT-ILS DES ACTEURS DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE?

Pauline TÜRK*

Dans un article publié dans la Revue *Parlement[s]*, en 2012, Didier Maus entreprend de dessiner « le cadre institutionnel de la diplomatie parlementaire », notion controversée dont il souligne deux conceptions différentes. La première est restrictive :

elle « s'intéresse avant tout à l'action en matière diplomatique des personnalités parlementaires, voire des petits groupes parlementaires, tels que les groupes d'amitié ».

Il en dégage une seconde, plus large :

elle « consiste à croiser les moyens d'action des assemblées parlementaires et des relations internationales, en partant du principe que l'action diplomatique de la France passe nécessairement par les procédures parlementaires et qu'elle peut être complétée par des actions plus individualisées ».

S'il distingue les cadres formel et informel d'une contribution parlementaire à la politique étrangère, il ne dissimule pas la fragilité de la notion de « diplomatie parlementaire », dont il constate que « selon les optimistes, elle est partout » et que « selon les pessimistes, elle ne serait nulle part ».

Plus largement, au-delà de la part qu'y prennent ou non les parlementaires, la diplomatie, définie comme l'action et la manière de représenter son pays auprès d'une nation étrangère, dans les négociations internationales, et de mettre en œuvre la politique étrangère d'un État, fait l'objet de profondes transformations. Notamment, les acteurs impliqués se sont trouvés démultipliés et diversifiés depuis que les États coexistent, sur la scène internationale, avec des organisations intergouvernementales et des organisations non gouvernementales, et que de nouvelles formes de « paradiplomaties » se développent. La révolution numérique, également, ouvre une nouvelle dimension des relations internationales, parfois qualifiée de « diplomatie

* Professeur de droit public, Université Côte d'Azur, Faculté de droit et science politique de Nice.

numérique ». Au-delà des instruments de dialogue nouveaux offerts par les réseaux, bien loin de la signature officielle d'accords internationaux, la « diplomatie de club », jusqu'alors réservée à quelques acteurs travaillant en toute discrétion, cède le pas à une diplomatie impliquant de nombreux acteurs non gouvernementaux, dont les démarches parfois publiques renouvellent les modalités de l'action diplomatique.

Mais c'est aussi la « diplomatie territoriale » qui vient renouveler l'analyse, le développement de la coopération extérieure des collectivités territoriales intéressant l'élu local que fut aussi Didier Maus. Ses responsabilités territoriales que conseiller municipal, conseiller communautaire, adjoint au maire, et enfin maire de la commune de Samois-sur-Seine entre 2014 et 2020, ainsi que son tropisme international, lui qui a présidé l'Association internationale de droit constitutionnel et dirigé l'Institut international d'administration publique, font de lui un observateur privilégié de ces évolutions. Elles font d'ailleurs l'objet de travaux universitaires¹ dont certains lui ont été soumis pour évaluation².

Il s'agit ici de revenir sur deux aspects de cette problématique, en s'intéressant au rôle de deux acteurs dont l'action diplomatique fait débat : l'institution parlementaire et ses membres, la collectivité territoriale et son exécutif.

I. UNE DIPLOMATIE PARLEMENTAIRE AFFIRMÉE PUIS AFFERMIE

Fondée sur des échanges, des alliances et des rapports de force, inscrite dans une ligne d'orientations fluctuantes au gré d'une actualité internationale imprévisible, la diplomatie est l'art de s'adapter et de réagir aux événements extérieurs. C'est pourquoi, de tous temps, elle a été considérée comme « l'affaire des Princes et non des peuples »³, des gouvernements plutôt que des parlements. Ainsi, si l'on admet facilement que les parlements ont un rôle à jouer en matière internationale, on se montre plus méfiant à l'égard du concept de « diplomatie parlementaire » dès lors que la diplomatie est historiquement une fonction régaliennne, définie par l'exécutif et mise en œuvre au nom de l'État souverain qui ne saurait parler que d'une seule voix. Ces débats sémantiques ne manquent certes pas de fondement mais se heurtent à une réalité : celle de l'interventionnisme parlementaire dans le domaine des relations internationales, à l'initiative des Présidents des assemblées, appuyés notamment sur les commissions des Affaires étrangères et les groupes d'amitié. S'agissant des manifestations concrètes d'une telle activité

¹ T. MULIER, *Les relations extérieures de l'État en droit constitutionnel français*, Paris, Mare & Martin, coll. Bibliothèque des thèses, 2020 (honoré du prix de thèse Delmas Marty-ISJPS 2019), 1128 p.
P. PEJO, *La diplomatie parlementaire*, LGDJ 2020; C. WECKEL et E. HIVERT, « La diplomatie parlementaire en France après 1945 », *Revue d'Histoire politique, Parlements*, 2012, n° 16.

² D. JAMOT, *Le Parlement et les relations internationales*, Thèse de doctorat en droit public, soutenue le 24 février 2012 à l'Université d'Aix-Marseille. Didier Maus était membre du jury de thèse.

³ E. PIERRE, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire* n° 546, n° 625.

parlementaire, Didier Maus en tirait, il y a dix ans, un bilan en demi-teinte. En effet, il remarquait que « l'influence du Parlement sur la conduite des affaires internationales reste limitée », tout en admettant que « lorsqu'il existe un véritable enjeu international, soit en raison d'une crise internationale, soit en raison de l'engagement de la France, par exemple dans l'Union européenne, les assemblées parlementaires redeviennent un point de passage obligé dans la conduite de la politique extérieure »⁴. Si l'appréciation reste parfaitement d'actualité, on peut souligner que l'intensité de l'action internationale du Parlement et de ses membres, depuis lors, ne s'est pas démentie (B) et que, depuis la naissance « aux forceps » du concept au début des années 2000, celui-ci semble aujourd'hui installé (A).

A. L'AFFIRMATION D'UN CONCEPT

Sous la III^e République, Sadi Carnot avait signé un décret précisant que le ministre des Affaires étrangères avait le monopole de la représentation et de la négociation internationale. Cela n'a pas empêché les commissions des affaires étrangères de jouer un rôle en matière internationale, invitant des chefs d'État et de gouvernement étrangers pour des auditions que la tradition interdisait alors de tenir en hémicycle, ou organisant des missions à l'étranger et réclamant, sans succès, un passeport diplomatique pour chacun de leurs membres. Depuis, bien que leur influence ait été grandement affaiblie dans le cadre institutionnel de la V^e République, les commissions des Affaires étrangères demeurent des instances de référence au sein du Parlement et peuvent être de solides alliées pour les Présidents des assemblées, en vue du développement de l'activité internationale du Parlement. C'est ainsi que, même si le cadre de la V^e République réserve au pouvoir exécutif la détermination et la conduite de la politique extérieure, dès les premières législatures de la V^e République, et surtout à partir des années 1990, l'accroissement et la diversification de l'activité internationale du Parlement permettent l'émergence du concept de diplomatie parlementaire, formalisé par les Présidents successifs des deux assemblées⁵. Bravant les réticences du Gouvernement, les Présidents Forni et Poncelet confient aux commissions des Affaires étrangères l'organisation, en mai 2001, d'un colloque intitulé « La diplomatie parlementaire »⁶. Le Président de l'Assemblée nationale considère alors

⁴ D. MAUS, « Le cadre institutionnel de la diplomatie parlementaire », *Parlement(s), Revue d'histoire politique*, 2012/1, n° 17, p. 15.

⁵ M. AMELLER, *L'Assemblée nationale*, PUF, 2000, p. 113 ; S. Tiitinen, *ICP, Revue de l'ASGP*, n° 173, 1997, p. 65 ; J. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 2002, *op. cit.*, p. 613. Comme L. Fabius, le Président Séguin s'est montré favorable au développement de ce nouveau secteur de l'activité parlementaire : « On parle parfois de diplomatie parlementaire : le développement doit en être un secteur privilégié », cf. discours d'introduction à la conférence de l'Assemblée parlementaire des pays francophones, séance du 16 octobre 1995.

⁶ C.-G. MARCUS, « Diplomatie parlementaire et organisations internationales », in *Mélanges offerts à Bruno BOURG-BROC*, 2002, p. 169.

que « du fait de l'indépendance des parlementaires, de la diversité des enceintes et des occasions de rencontre, le contact informel en est le vecteur privilégié. Dans un monde où s'affirment des logiques de réseau, c'est un avantage dont peut bénéficier la diplomatie classique, au profit de l'influence collective de nos idées, de nos positions, de nos propositions »⁷. Quant au Président du Sénat, il livre un témoignage sans ambiguïté : « qu'on le veuille ou non, qu'on s'en réjouisse ou qu'on le déplore, la diplomatie parlementaire existe, je l'ai rencontrée »⁸.

À partir de la XI^e législature, après une période de « malentendus et d'antagonismes »⁹, les gouvernements successifs semblent admettre que, sous réserve d'une logique de complémentarité et d'accompagnement, les organes parlementaires peuvent être considérés comme de nouveaux acteurs des relations internationales, légitimes et représentatifs. S'il est vrai que « la diplomatie est le dernier domaine envahi par la démocratie »¹⁰, précisément, la démocratie ne peut plus ignorer la diplomatie lorsque, à l'ère de la mondialisation, des réseaux transnationaux et de la révolution numérique, les relations internationales sont partout, interférant dans tous les secteurs d'activité, dans la gestion des politiques publiques à tous les échelons. Les parlementaires ne peuvent plus être tenus à l'écart, à l'évidence, et la coopération interparlementaire paraît bien insuffisante à l'heure où le Parlement doit légiférer, contrôler et évaluer dans des domaines largement soumis aux interférences étrangères et internationales. Dès lors, les diplomates auraient « tort de se sentir encore propriétaires des relations, des contacts, des échanges et des informations »¹¹. En réalité, si la voie d'une diplomatie parlementaire « concurrente », « parallèle » ou « rivale » de celle du Gouvernement est unanimement rejetée, un consensus se dessine autour d'une logique de stricte complémentarité, permettant au Parlement de mener des actions diplomatiques « exploratoires »¹², « accompagnatrices »¹³ ou « de relais »¹⁴. Cet objectif précis fixé à l'intervention parlementaire doit permettre de respecter le cadre constitutionnel et d'assurer l'unité de vue et la cohérence de la diplomatie française.

⁷ *La diplomatie parlementaire*, actes du colloque du 23 mai 2001, *op. cit.*, p. 16.

⁸ C. PONCELET, *La diplomatie parlementaire*, actes du colloque du 23 mai 2001, *op. cit.*, p. 24.

⁹ H. VEDRINE, ministre des Affaires étrangères, in *La diplomatie parlementaire*, actes du colloque du 23 mai 2001, *op. cit.*, p. 114.

¹⁰ J. BARTHÉLÉMY, *Précis de droit constitutionnel*, 4^e éd., Paris, Dalloz, 1938, p. 391.

¹¹ H. VEDRINE, *op. cit.* p. 115.

¹² R. Forni, Président de l'Assemblée nationale, *La diplomatie parlementaire*, actes du colloque du 23 mai 2001, *op. cit.*, p. 16.

¹³ R. Forni, *Idem*, p. 15; A. Dulait, président de la commission des affaires étrangères du Sénat, *L'Hémicycle*, « La diplomatie parlementaire », Dossier spécial, n° 112, 22 janvier 2003, p. 9; E Guigou, députée, présidente de la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée « un parlementaire doit faire attention à ne pas se positionner contre la diplomatie de son pays », *L'Hémicycle*, 13 mars 2015.

¹⁴ J.-L. DEBRÉ, Président de l'Assemblée nationale, *L'Hémicycle*, n° 112, 2003, *op. cit.*, p. 7.

Certes, épisodiquement, certaines initiatives parlementaires ont pu embarrasser le gouvernement, par exemple en 2002, lors d'un déplacement en Irak de trois députés UMP désapprouvé par le Président de l'Assemblée nationale lui-même, ou en 2010, lorsque trois députés socialistes s'étaient rendus en Côte d'Ivoire pour soutenir Laurent Gbagbo en pleine campagne présidentielle¹⁵. De même, en 2015, 10 parlementaires pro-russes, déclarant ne représenter « ni le gouvernement, ni la totalité du Parlement », se sont rendus en Crimée, péninsule ukrainienne annexée par la Russie, alors que le ministre des Affaires étrangères Laurent Fabius s'était déclaré « totalement hostile » à l'idée, et même « choqué » par cette démarche¹⁶. La même année, le voyage en Syrie de quatre parlementaires membres du groupe d'amitié France-Syrie, pour y rencontrer Bachar El Assad avec lequel les relations diplomatiques venaient d'être interrompues par le gouvernement, a été vivement désapprouvé par l'exécutif. Après le Président Hollande, le Premier ministre Manuel Valls, avait condamné fermement la rencontre avec Assad, qualifiée de « faute morale », sans pour autant nier le droit des parlementaires de se déplacer à l'étranger dans le cadre de leurs fonctions¹⁷.

En effet, si certaines initiatives apparaissent malheureuses au gouvernement, le principe même d'une contribution du Parlement à l'action internationale n'est plus guère contesté. Le concept de diplomatie parlementaire lui-même n'est plus remis en cause. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, reconnaissait ainsi en 2021 que,

« dans un monde où le national et l'international ne cessent de se télescoper, pour le meilleur, mais souvent pour le pire, une diplomatie forte est une diplomatie ouverte aux débats et aux exigences des sociétés civiles. Et la diplomatie parlementaire a donc un rôle majeur à jouer »¹⁸.

Après l'hostilité, puis la réserve, semble venu le temps de l'acceptation, et même parfois de l'instrumentalisation par le Gouvernement de cette « diplomatie parlementaire ». Le parlementaire étant un représentant légitime, mais n'étant pas en charge de la politique étrangère, le Gouvernement peut récupérer à son profit le succès de ses initiatives et se dissocier de ses échecs. Particulièrement utile en période de crise pour dénouer un conflit, apaiser les tensions, renouer des liens, cette diplomatie peut s'avérer utile également en direction des pays qui ne sont pas inscrits dans les priorités de l'action gouvernementale. De ce point de vue, un ministre des Affaires étrangères reconnaissait que « le développement du rôle du Parlement est

¹⁵ B. LACOURIEUX, « Les coups d'éclat de la diplomatie parlementaire », *Le Monde*, 26 février 2015.

¹⁶ « La visite de parlementaires français en Crimée suscite un tollé », *Le Monde*, 24 juillet 2015;

« Fabius « choqué » par le voyage de parlementaires en Crimée », *L'express*, 22 juillet 2015.

¹⁷ B. BARTHE, « Les zones d'ombre d'un voyage « privé » à Damas », *Le Monde*, 25 février 2015.

¹⁸ « Parlementaires en Syrie : colère au sommet de l'État », *Le Parisien*, 27 février 2015.

Hommage - Marielle de Sarnez - Réponse de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, à une question au gouvernement à l'Assemblée nationale (Paris, 19/01/2021).

une bonne chose »¹⁹ car les parlementaires ont, en matière de diplomatie, « une vraie spécificité qu'ils doivent conserver »²⁰. L'activité diplomatique des assemblées est donc à la fois exploratoire, d'exception et d'accompagnement. Elle s'inscrit dans le respect du principe selon lequel la concrétisation officielle des avancées revient exclusivement à l'exécutif, et dans le cadre d'un consensus autour de l'objectif ultime de la diplomatie : le rapprochement des États et des peuples (voir par exemple le réchauffement des relations avec la Chine populaire dans les années 1960, avec la RDA dans les années 1970).

B. L'AFFERMISSEMENT D'UNE PRATIQUE

Vingt ans après le colloque de 2001, et dix ans après l'analyse réalisée par Didier Maus en 2012, la pratique de la diplomatie parlementaire apparaît stabilisée, consolidée. Ceci grâce à un cadre institutionnel qui, sans être favorable, ménage des voies d'action et des moyens d'influence pour les parlementaires. En effet, contrairement à la Constitution finlandaise, qui réserve au ministre compétent la mission diplomatique²¹, la combinaison des articles 5, 20, 21, 34-1, 35, 52, 53, 88-4 et suivants de la Constitution permet une distribution des rôles, dans le respect de la prééminence présidentielle évidemment, et aucune disposition ne fait obstacle au déploiement par les assemblées d'une activité internationale se manifestant par la coopération interparlementaire, classiquement, mais aussi par la multiplication des contacts officiels ou informels : accueil de délégations étrangères, réceptions, auditions, déplacements, missions d'information et d'observation, etc. Les attributions constitutionnelles du Parlement lui permettent, en séance plénière, d'examiner et d'adopter, le plus souvent en procédure simplifiée, les projets de lois de ratification des conventions internationales, même si le droit d'amendement parlementaire est strictement encadré²². Les assemblées peuvent également voter des résolutions, comme celle portant reconnaissance de l'État palestinien adoptée par

¹⁹ H. VEDRINE, *La diplomatie parlementaire*, op. cit., p. 113.

²⁰ *Idem*, p. 115.

²¹ Art 93 : « La communication à d'autres États et organisations internationales des prises de position d'importance, en matière de politique étrangère, est à la charge du ministre dont relève la politique étrangère ». L'ancienne version, figurant à l'art 33 de la Constitution précédente de 1919, prévoyait plus strictement que « la transmission de tous les messages aux puissances étrangères et aux représentants de la Finlande à l'étranger est de la responsabilité du ministre chargé des Affaires étrangères ».

²² Le droit d'amendement, limité au dispositif du projet de loi et ne s'appliquant pas à la convention elle-même, permet seulement d'étendre le champ de l'autorisation parlementaire à plusieurs conventions ou de supprimer la mention d'une convention et ne permet en aucune façon aux membres du Parlement, selon le Conseil constitutionnel, « d'assortir de réserves, de conditions ou de déclarations interprétatives l'autorisation de ratifier un traité ou d'approuver un accord international non soumis à ratification », P. TÜRK, « L'encadrement jurisprudentiel du droit d'amendement parlementaire en matière d'élaboration des lois visées à l'article 53 de la Constitution », *Petites Affiches*, 2 septembre 2003, p. 6-13.

l'Assemblée nationale en décembre 2014, ce vote ayant eu une portée diplomatique réelle, même s'il ne lie pas le gouvernement et n'a pas de valeur contraignante.

Outre l'invocation de la « la théorie du domaine réservé », l'accès insuffisant des parlementaires à l'information dans ce domaine sensible a longtemps figuré parmi les obstacles. La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a permis de consacrer un droit à l'information et même un pouvoir d'autorisation du Parlement en matière de déclenchement puis de prolongation des opérations extérieures armées. Le contrôle parlementaire a été renforcé sur les différents aspects de la politique extérieure et de sécurité, par exemple en matière de renseignement, avec la création de la délégation dédiée en 2007. Et des moyens de coopération interparlementaire ont été spécialement mis en place pour l'exercice des prérogatives reconnues aux parlements nationaux par le Traité de Lisbonne (notamment « cartons rouge et jaune » visant à faire respecter le principe de subsidiarité).

Cette coopération, plus largement, repose sur des échanges réguliers bilatéraux ou multilatéraux avec d'autres assemblées, souvent dans le cadre d'une assistance technique ou de séminaires de formation. S'y ajoute l'envoi de délégations dans les assemblées internationales, telle l'Union interparlementaire créée en 1889 pour promouvoir la paix et la coopération entre les peuples, les assemblées parlementaires du Conseil de l'Europe, de l'OTAN ou de l'OSCE, ou encore celles de la francophonie ou de l'Union pour la Méditerranée. S'y mènent des échanges entre parlementaires sur les grandes thématiques internationales, et c'est une occasion de faire connaître et de soutenir les positions et initiatives de la France. Des partenariats plus approfondis sont noués, dans le cadre de commissions parlementaires bilatérales permanentes, par exemple avec le Maroc, la Russie ou le Québec. Une coopération particulièrement ambitieuse a été mise en place avec l'Allemagne, dans le cadre de l'Assemblée parlementaire franco-allemande, composée de 100 membres, instituée en 2019 entre l'Assemblée nationale et le Bundestag. Chargée de suivre la conduite des relations franco-allemandes sous toutes leurs formes (application des traités, activité des Conseils des ministres franco-allemands et du Conseil franco-allemand de défense et de sécurité) ainsi que les affaires internationales et européennes présentant un intérêt commun, elle peut formuler des propositions. Elle a créé des groupes de travail, parmi lesquels le groupe « politique étrangère et de défense » et celui intitulé « Migration, asile et intégration ».

Mais c'est surtout le Président de chaque assemblée, relayé par la délégation compétente du Bureau (délégations aux affaires internationales créées au sein des Bureaux des deux assemblées), qui, du fait de sa stature institutionnelle²³, joue un rôle prépondérant d'impulsion et de coordination. En effet, l'ampleur et la nature des activités internationales de chaque assemblée dépend largement de la conception qu'en a le Président et des orientations qu'il privilégie. « Contribuer à

²³ Le Président du Sénat est le 3^e personnage de l'État, le Président de l'Assemblée est le 4^e, en vertu du décret du 13 septembre 1989 fixant l'ordre protocolaire.

la formation d'un sentiment démocratique dans tous les lieux et dans tous les pays, renouer les liens interrompus, garder le contact quoi qu'il arrive, compenser ce que l'action administrative a parfois de lourd et de convenu » : tels sont les objectifs de la « diplomatie parlementaire », selon les Présidents des assemblées initiateurs du colloque fondateur de mai 2001. Chaque année, le président détermine, en liaison avec les questeurs, la ligne budgétaire consacrée à ces activités. Il fixe, en concertation avec la délégation du Bureau chargée des relations internationales, les partenaires à privilégier et les orientations à poursuivre, notamment dans le domaine de la promotion de la paix, des droits de l'homme et de la démocratie, de la protection de l'environnement, du développement et de la coopération technico-politique en direction des démocraties émergentes, d'Afrique et d'Europe de l'Est, et des pays candidats à l'entrée dans l'Union européenne. Plus récemment, au Sénat, le président Larcher a accordé une attention particulière aux relations avec la Russie, s'y déplaçant en 2015 après les Accords de Minsk II, tout en collaborant avec la Rada, Parlement ukrainien. Il retint aussi pour priorité le sort des chrétiens d'orient en Syrie, et chercha à contribuer à la relance des relations politiques et économiques avec l'Iran après l'accord international de juillet 2015 sur le nucléaire. Progressivement, les Présidents des assemblées ont en effet donné une dimension politique à leurs déplacements, à leurs activités officielles et à leurs invitations et réceptions, notamment à partir des années 1990, qui voient de nombreux États s'inscrire sur la voie de la démocratisation. Dès lors, la valorisation de ces activités sur les sites internet des assemblées atteste de la nouvelle dimension qui leur est donnée. Une consultation de la page spécifiquement dédiée aux activités diplomatiques du Président de l'Assemblée nationale Richard Ferrand, sous la XV^e législature, permet aussi d'en prendre la mesure²⁴.

Si la diversité et la liberté des initiatives des parlementaires peuvent servir la diplomatie nationale, la cohérence de celle-ci implique de leur part un sens des responsabilités et une loyauté sans faille à l'égard de la politique extérieure à laquelle ils concourent. C'est pourquoi la préservation de l'unité de vue et de la clarté de la politique extérieure française gagne à ce que les Présidents des assemblées fixent les lignes directrices de la contribution des chambres à la diplomatie française, et coordonnent, sans les brider, les initiatives des diverses instances amenées à y participer.

Parmi celles-ci, les commissions des Affaires étrangères ont une vocation particulière à participer activement au développement des activités internationales de leur assemblée. Tout d'abord, elles exercent, au sein du Parlement, en tant que commissions permanentes spécialisées, un rôle institutionnel pour ce qui concerne l'examen de la quarantaine de projets de loi annuels de ratification de traités et accords internationaux, le suivi des affaires extérieures et l'entretien des relations avec le ministre des Affaires étrangères. Ces commissions sont un relais naturel

²⁴ https://presidence.assemblee-nationale.fr/activites/activite_diplomatique/0/3.

du Président de l'assemblée, en ce qu'elles assurent la liaison permanente avec le ministère, favorisant la complémentarité entre diplomatie d'État et « diplomatie parlementaire ». Elles bénéficient aussi d'un pouvoir de proposition et d'initiative »²⁵. Ainsi, leur influence a permis de faire aboutir, malgré les pressions des autorités turques et la réticence du Gouvernement, une proposition de loi relative à la reconnaissance du génocide arménien²⁶. Elles ont parfois exercé une pression qui a abouti au report de la ratification d'accords internationaux²⁷. Elles mettent en œuvre également différentes techniques permettant des prises de contacts, tels que les entretiens, les échanges de lettres, les conversations, les auditions et les déplacements, sous la forme notamment de missions d'observation²⁸ et d'information, telles celles de l'Assemblée consacrées en 2022 à « L'espace indopacifique : enjeux et stratégie pour la France », et à la « Politique de la France et de l'Europe à l'égard de la Chine ». La commission du Sénat n'est pas en reste, qui a mis en place par exemple, à la suite du Brexit, un groupe de suivi de la nouvelle relation euro-britannique. La contribution des commissions est favorisée par le fait qu'il existe une sociologie propre à ces commissions dont les membres partagent souvent une « culture gouvernementale » de la conduite des affaires du pays et également une « culture du consensus » ou tout au moins du compromis politique, nécessaire à la cohérence et à la légitimité d'une activité parlementaire dans le domaine de la diplomatie. Composées de « membres dotés d'une solide expérience, de par leur passé et, surtout, d'un goût prononcé pour les affaires étrangères »²⁹, les commissaires aux Affaires étrangères sont donc des contributeurs actifs à la réalisation des orientations dessinées par le Président de l'assemblée. Les commissions assurent aussi la concertation avec le Gouvernement, dans le sens de l'efficacité et de l'unité de la diplomatie nationale. Elles peuvent être sollicitées en vue de la préparation d'une négociation, de la délivrance d'un message, d'une prise de contact³⁰, de la mise au point d'un schéma de discussion ou d'un programme d'aides et d'échanges économiques ou culturels. Les différents présidents de ces commissions témoignent de leur propre expérience en la matière. Ainsi, M. Vauzelle confie avoir pu mettre en œuvre, en tant que président de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée, dans une période troublée par

²⁵ J. VALADE, in *La diplomatie parlementaire*, actes du colloque du 23 mai 2001, *op. cit.*, p. 44.

²⁶ *BCAN*, n° 35, 2001, p. 4695.

²⁷ Par exemple sous la XI^e législature, le Gouvernement a différé le vote de l'autorisation de ratification de certaines conventions financières internationales, que le Parlement entendait soumettre à un règlement préalable de la question de l'indemnisation des emprunts russes.

²⁸ Des dizaines de missions d'observation ont ainsi été organisées au Chili (1988), en Russie (1993-1996) au Mozambique (1994), au Cambodge (1999, 2002, 2003), au Pérou (2001), en Géorgie (2003, 2004). En 1992, à l'Assemblée nationale, 17 missions d'observation ont été organisées en Afrique, en Asie et en Europe de l'Est.

²⁹ X. de Villepin, ancien président de la commission des Affaires étrangères du Sénat, *La diplomatie parlementaire*, actes du colloque du 23 mai 2001, *op. cit.*, p. 88.

³⁰ La mission conduite à Alger en 1998 par une délégation de la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale, conduite par son président, J. Lang, avec le soutien du Gouvernement, a largement contribué à renouer le dialogue franco-algérien, cf. *BCAN*, n° 32, 2002, p. 4810.

la première guerre du Golfe, une « diplomatie parlementaire active » et évoque l'existence d'une « diplomatie exploratoire qui soutient et aide le Quai d'Orsay et le ministre »³¹. Il avait été envoyé au Moyen Orient afin d'expliquer aux chefs d'État des pays arabes la position française et d'entrer en contact avec le pouvoir irakien, mission trop embarrassante pour un représentant officiel du Gouvernement. De la même manière, les auditions réalisées par les commissions des Affaires étrangères permettent, à peu de frais diplomatiques pour le Gouvernement, d'entretenir des relations avec des dissidents et des opposants de régimes étrangers, contacts desquels s'avèrent utiles en cas d'alternance dans les pays considérés³².

Enfin, on mentionnera le rôle des groupes d'amitié, créés après autorisation du Bureau à condition qu'ils concernent un pays membre de l'ONU doté d'un Parlement et avec lequel la France entretient des relations diplomatiques. À défaut, le Bureau peut autoriser la création d'un groupe d'études à vocation internationale (GEVI), comme ce fut le cas pour Taïwan, le Kosovo, la Palestine, la Corée du Nord, ou la Syrie. Ils mettent en contact les parlementaires membres du groupe avec les acteurs et observateurs des relations diplomatiques du pays ami, et avec leurs homologues, et sont des organes d'échanges privilégiés lors des visites officielles ou des contacts informels organisés avec le pays concerné. Ils contribuent à la coopération interparlementaire et aussi, d'ailleurs, à la coopération décentralisée entre collectivités locales, tels les jumelages. Précisément, la question de savoir si, outre le Parlement, les collectivités territoriales peuvent prétendre jouer un rôle diplomatique nous intéresse ici, sous l'angle de la démultiplication des acteurs de la politique internationale de la France.

II. DE L'ACTION EXTÉRIEURE DES COLLECTIVITÉS À LA DIPLOMATIE TERRITORIALE

La coopération décentralisée renvoie à la façon dont les collectivités locales contribuent au développement en menant des actions transnationales, sous la forme de jumelages ou de partenariats pérennes, noués avec les collectivités locales d'un autre pays, sous la forme de conventions. Elle peut être transfrontalière lorsqu'elle fait collaborer des collectivités partageant une frontière commune. Elle est englobée dans l'action extérieure des collectivités territoriales, dont les modalités, outils et manifestations sont nombreux et divers (A). Parler de diplomatie territoriale revient à admettre que la réalisation de projets concrets locaux est une façon, pour les acteurs locaux, d'influencer les relations internationales, dans un contexte de globalisation des problématiques et des politiques (B).

³¹ M. VAUZELLE, in *La diplomatie parlementaire*, *idem*, p. 51.

³² Voir, par exemple, la réception par les assemblées d'Abdoulaye Wade ou du Commandant Massoud en 2001.

A. L'ACTIVITÉ INTERNATIONALE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN DÉVELOPPEMENT

Au fondement de la coopération décentralisée, la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République prévoyait déjà que les « collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France ». La loi du 25 janvier 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements insère dans le code général des collectivités territoriales un article L. 1115-1 selon lequel « les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans le respect des engagements internationaux de la France, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères pour mener des actions de coopération ou d'aide au développement. Ces conventions précisent l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers. Elles entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'État », dans des conditions légalement fixées. On décompte 4 700 collectivités françaises menant des coopérations avec plus de 8 300 autorités locales étrangères, pour un total de 11 440 projets, dans 135 pays³³.

Cette coopération décentralisée, sous la forme d'accords et de conventions, favorise les échanges de bonnes pratiques de gestion et de gouvernance, les échanges culturels, économiques ou scientifiques, permet la gestion commune de biens et de services, ou la fourniture d'un soutien institutionnel à des programmes de développement. Si certains partenariats, avec l'Allemagne, d'autres pays européens, ou avec l'Afrique notamment, sont privilégiés, le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, et sa Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales³⁴, jouent un rôle incitatif au travers d'appels à projets. Ainsi, l'appel projet thématique « Climat » en 2015 visait à soutenir financièrement des projets portés par les collectivités en matière de lutte contre le dérèglement climatique. Parmi les projets qui ont été sélectionnés, on peut mentionner :

- la création du premier parc naturel au Maroc (partenariat entre le Parc naturel régional du Luberon et la région Tanger-Tétouan au Maroc),
- le développement des services d'eau et d'assainissement pour préserver la ressource en eau (Syndicat interdépartemental de l'Assainissement de l'Agglomération parisienne – Commune de Bangangté (Cameroun),

³³ Site de l'atlas français de la coopération décentralisée, www.cncd.fr, <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-exterieure-des-collectivites-territoriales/atlas-francais-de-la-cooperation-decentralisee/>.

³⁴ Rattachée à la Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international.

- des projets d'amélioration de la gestion des déchets (Ville de Suresnes – commune de Cap Haïtien (Haïti), commune de Lyon – ville de Ouagadougou (Burkina Faso),
- la création d'Observatoires climat (Région Nord-Pas-de-Calais Picardie – État du Minas Gerais (Brésil)
- un partage d'expérience quadrilatérale en matière de pratiques agricoles au service de la sécurité alimentaire (Conseil départemental de l'Essonne – cercles de Nioro-du-Sahel, Douentza et Diéma (Mali) – municipalité de Wuhan (Chine) – communes d'Aquin, Fond-des-Nègres et Saint-Louis-du-Sud (Haïti).

Plus précisément, la coopération transfrontalière correspond aux partenariats conclus entre territoires voisins partageant une frontière terrestre (les Alpes Maritimes et la Ligurie) ou maritime (les Hauts de France et le Kent). Elle est organisée en Europe sur le fondement de la Convention de Madrid, entrée en vigueur en 1981³⁵. Facultative et d'initiative locale, cette coopération résulte de la volonté d'affronter ensemble certaines problématiques, de relever certains défis, ou de gérer en commun certaines ressources, infrastructures, équipements ou services. De nombreux outils et dispositifs européens viennent l'encadrer et la soutenir, et des accords particuliers régissent la coopération transfrontalière franco-belge, franco-suisse, franco espagnole ou franco-luxembourgeoise. La Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) regroupe les services centraux et locaux chargés des dossiers et constitue une plateforme d'échange³⁶. Un exemple concret peut être trouvé dans le programme « Interreg V-A France-Italie » (ALCOTRA) qui associe différents départements des régions Rhône-Alpes et Provence Alpes Côte d'Azur, aux villes italiennes de Turin, Cuneo et Imperia et aux régions du Piémont, de Ligurie, et du Val d'Aoste. Parmi les projets financés dans le cadre de ce programme : formations aux métiers de la montagne, à l'environnement, mobilité professionnelle dans le domaine de la biodiversité, chaîne d'approvisionnement verte de la production en pépinière, mise en valeur du réseau commun de jardins historiques et d'espaces verts, projets e-transport, e-santé, ou *silver economy*, en vue de favoriser le vieillissement actif et autonome à domicile, etc.

Plus largement, au-delà des accords de coopération conclus, au service de projets financés, tout un pan de l'action des collectivités s'est développé dans les années 2000, sous l'appellation « action extérieure des collectivités territoriales » (AECT), englobant toutes les formes d'activité des collectivités à l'international, et notamment des actions unilatérales de promotion, de valorisation, de diffusion. Il peut s'agir de faire rayonner la culture, de renforcer l'attractivité d'un territoire ou, d'apporter une aide d'urgence ou humanitaire par exemple. La plupart des régions, départements, intercommunalités, et un grand nombre de communes, y

³⁵ Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales.

³⁶ <http://www.espaces-transfrontaliers.org/>.

compris rurales, mènent des actions relevant de l'AECT. La loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000 (LOOM) permet aux collectivités territoriales d'outre-mer d'intervenir dans les négociations et, sous certaines conditions, de signer des accords avec des États souverains. Puis, le 5 décembre 2016, la Loi Letchimy est venue compléter le dispositif législatif, précisant les compétences des collectivités territoriales en matière internationale, y compris outre-mer. Elle parachève une transformation du paysage territorial opérée par les lois du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, NOTRe du 7 août 2015 sur la nouvelle organisation territoriale de la République, et MAPTAM du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles.

Ainsi, la contribution des collectivités locales à l'action extérieure de la France se développe progressivement, imposant dans les relations internationales de nouveaux acteurs locaux. La loi 3DS du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale consacre un chapitre à la coopération transfrontalière. Le droit de l'action extérieure des collectivités territoriales repose cependant sur deux principes essentiels, celui de la libre initiative des collectivités territoriales, et celui du respect des engagements internationaux de la France, essentiel en vue de préserver la cohérence de la diplomatie française.

B. LA DIPLOMATIE TERRITORIALE, INSTRUMENT D'UN « DIPLOMATIE DÉMULTIPLIÉE »

Alors que la notion de diplomatie renvoie au pouvoir d'État et à la souveraineté exprimée au seul échelon national,

« les formules de “diplomatie des villes”, “diplomatie des territoires” ou “diplomatie territoriale” s'installent dans le langage courant [...]. Le terme de diplomatie territoriale intègre ce double mouvement vertical, ascendant et descendant, qui marque ce siècle de l'internationalisation des territoires et de territorialisation de la diplomatie »³⁷.

Le phénomène ne peut être nié, qui correspond à d'autres évolutions déjà observées, résultant des effets de la globalisation : les relations internationales sont partout, et de la même façon que certains acteurs institutionnels, économiques, culturels, intellectuels, prétendent y participer, les pouvoirs locaux jouent un rôle croissant. Il est ainsi constaté que « la démonopolisation des fonctions régaliennes aboutit à l'immixtion de l'échelon local dans la conduite des affaires de l'État et

³⁷ P. WECKEL, « Développement de l'action extérieure des collectivités territoriales et immuabilité du cadre constitutionnel », in P. TÜRK (dir.), *Pour un droit constitutionnel des collectivités territoriales. Évolutions et débats*, L'Harmattan, 2019, p. 387 et 395.

qu'aucune politique publique n'échappe aux collectivités territoriales, y compris l'action extérieure »³⁸.

Pour autant, comme pour la diplomatie parlementaire, un débat sémantique peut être ouvert, afin de déterminer si la formulation "diplomatie territoriale" est adaptée pour rendre compte de cette nouvelle donne. Certains paraissent réticents, invoquant la souveraineté de l'État, et se demandant si on peut vraiment « parler de "diplomatie des collectivités territoriales" ? Au sens strict, non, en raison du monopole de l'État en la matière et des dispositions du droit international public (Convention de Vienne, etc.) », même s'il « y a une place pour le plaidoyer, l'influence, les partenariats opérationnels »³⁹. D'autres font remarquer que certaines compétences régaliennes, comme la police, ne sont plus réservées à l'État central. Ils n'hésitent pas à promouvoir la diplomatie territoriale considérant que, comme la diplomatie parlementaire, elle ne relève pas de la « paradiplomatie » ou de la « petite diplomatie », mais qu'elle serait bien une des formes d'expression et de réalisation de la diplomatie française. Il est en effet défendu que « la conduite des relations internationales est et reste un pouvoir régalien de l'État, mais les collectivités territoriales, de manière complémentaire, y sont de plus en plus présentes, exerçant ce que l'on peut appeler, vu de leur côté, une « diplomatie de proximité [...] C'est donc aujourd'hui l'ensemble de la puissance publique – État et collectivités territoriales – qui incarne, chacun dans leur domaine de responsabilité et dans le respect du rôle de l'État, la diplomatie française aux yeux de nos partenaires étrangers »⁴⁰. La notion de diplomatie de proximité ainsi évoquée ne se référerait pas tant à une proximité géographique des partenaires de la coopération qu'à

« l'immédiateté liant le niveau de décision à celui de la mise en œuvre du projet, ainsi qu'à la proximité des bénéficiaires de cette action. Le développement de l'activité internationale des collectivités territoriales – l'internationalisation des territoires – s'inscrit ainsi dans un vaste processus de mutation de la diplomatie qui se verticalise et se territorialise »⁴¹.

La COP21 de 2015, qui a montré l'engagement décisif des grandes villes mondiales pour le climat, est une illustration de cette consécration des territoires comme acteurs fondamentaux des relations internationales.

³⁸ P-Y CHICOT, « Un aménagement de la fonction externe de l'État nécessaire à l'insertion de la France dans l'espace régional ultra-marin », in *Pour un droit constitutionnel des collectivités territoriales. Évolutions et débats*, op. cit., p. 418.

³⁹ P. Pougnaud, Conseiller juridique de la DAECT, rapporteur général de la CNCD, membre fondateur de Global Local Forum, « La libéralisation progressive de l'action des collectivités territoriales dans le plein respect des exigences constitutionnelles », *idem*, p. 381.

⁴⁰ À Laignel, Rapport sur l'action extérieure des collectivités territoriales françaises, nouvelles approches, nouvelles ambitions », 23 janvier 2013, présentation et p. 7, https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/RAPPORT_LAIGNEL_23janvier2013_cle8aa675.pdf.

⁴¹ P. WECKEL, op. cit., p. 394.

Cependant, une logique de complémentarité et d'accompagnement doit être, ici encore, privilégiée, puisque l'activité des collectivités territoriales, en tant que structures rattachées à la puissance étatique, doit contribuer à renforcer et à soutenir la diplomatie d'État, sans l'affaiblir ou l'opacifier. Précisément, la « diplomatie démultipliée »⁴², caractérisée par la multiplicité des acteurs reconnus de la vie publique qui participent à la mise en œuvre de la diplomatie française, implique une logique de collaboration, favorisée par divers mécanismes institutionnels, tels la Commission nationale de la coopération décentralisée, la Délégation à l'action extérieure des collectivités territoriales, ou le conseiller diplomatique auprès du préfet de région. Si l'État encourage et soutient l'implication des collectivités territoriales dans la coopération internationale, les élus locaux doivent, en retour, veiller à contribuer à l'efficacité de la politique étrangère du gouvernement, ou tout au moins à ne pas la déstabiliser. Ces quelques réflexions pourront, espérons-le, intéresser à la fois l'éminent constitutionnaliste et l'élus local investi qu'est notre cher collègue Didier Maus.

⁴² Livre blanc « Diplomatie et territoires, Pour une action extérieure démultipliée », Ministère des Affaires étrangères et du Développement international, La Documentation Française, 5 avril 2017, 220 p.; https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/livre_blanc_diplomatie_et_territoires_cle01a131.pdf.