



Union Interparlementaire

Pour la démocratie. Pour tous.

Chemin du Pommier 5
Case postale 330
1218 Le Grand-Saconnex
Genève – Suisse
www.ipu.org

Allocutions de M. Martin Chungong, Secrétaire général de l'UIP

Colloque de la Société Française pour le Droit International
II. La production du droit international multilatéral : acteurs et modes

14h20 La contribution des parlements et parlementaires nationaux à la
production du droit international multilatéral

19 May 2022

Mesdames, Messieurs,

C'est un grand plaisir pour moi de pouvoir contribuer à votre conférence sur le droit international multilatéral. Je regrette de ne pouvoir me joindre à vous en personne. J'ai toutefois tenu à participer à cet échange, car le droit international est au cœur du travail de l'Union interparlementaire, et ce depuis sa création il y a plus de 130 ans.

J'articulerai mon intervention autour de deux axes : un survol de quelques éléments historiques de l'Union interparlementaire et de sa contribution, et celles de ses Membres, à la production du droit international lors des premières années de son existence. Ensuite, je reviendrai sur l'époque actuelle avec un regard sur le droit international aujourd'hui et le rôle des parlements.

L'Union interparlementaire a été créée en 1889 à une époque où il n'existait aucun dispositif établi pour permettre aux gouvernements, aux parlements ou aux parlementaires de coopérer à l'échelle internationale.

Entre 1870 et 1890, l'idée de réunir les parlementaires de différents pays s'était répandue parmi les pacifistes, sans qu'aucune initiative ne soit prise pour concrétiser ce projet. Les bases de ce qui deviendra l'Union interparlementaire ont été jetées par deux visionnaires du XIX^e siècle : le Britannique [William Randal Cremer](#) et le Français [Frédéric Passy](#).

Randal Cremer, né dans une famille pauvre de l'Angleterre, travailla d'abord comme charpentier, avant de devenir dirigeant syndical puis parlementaire en 1885. Frédéric Passy était issu quant à lui d'une riche famille française influente et était un économiste respecté. Chacun dans son pays a œuvré séparément en faveur de l'arbitrage entre les nations, avant d'unir leurs forces en dépassant les clivages sociaux et nationaux qui les séparaient.

Cremer était parvenu à persuader 234 de ses pairs de signer un document proposant un traité d'arbitrage avec les États-Unis. À la tête d'une délégation, il traversa l'Atlantique pour présenter le traité au Président américain Grover Cleveland.

Le traité ne fut pas approuvé par le Congrès, mais la visite de la délégation britannique déclencha une forte vague de soutien en faveur de l'arbitrage, si bien

qu'en juin 1888, le Sénat des États-Unis adopta une proposition prévoyant de recourir, à chaque fois que cela serait possible, à l'arbitrage pour régler les différends avec les autres gouvernements.

À peu près au même moment, Passy présentait une motion appelant son propre gouvernement à saisir toutes les occasions permettant de régler les conflits internationaux par la médiation et l'arbitrage.

Cremer eut vent des actions entreprises par Passy et lui écrivit pour proposer une rencontre, en précisant que, s'il recevait une invitation, il pourrait se rendre à Paris accompagné de 200 parlementaires britanniques.

C'est ainsi que naît, en 1889, l'Union interparlementaire (UIP), quoique sous une appellation différente : la première Conférence interparlementaire pour l'arbitrage international, qui se tient à Paris, dans les locaux de l'Hôtel Continental. Cet événement voit la participation de 94 délégués venus de neuf pays : la Belgique, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis d'Amérique, la France, la Grande-Bretagne, la Hongrie, l'Italie et le Libéria.

Dans les années qui suivent, la dynamique en faveur de l'arbitrage se confirme rapidement. Les Membres de l'UIP participent activement aux deux Conférences de la paix de La Haye, en 1899 et 1907, qui portent sur l'arbitrage, la limitation des armements et le droit de la guerre. La première conférence permet ainsi de créer la Cour permanente d'arbitrage, toujours active de nos jours.

Entre les deux guerres mondiales, les Membres de l'UIP servent de véritable laboratoire d'idées en matière de production de droit international. Ils vont encore plus loin dans la promotion des idées démocratiques en prônant l'égalité des sexes, le commerce international et de meilleurs droits pour les travailleurs. Dans le domaine du commerce, l'UIP encourage la réduction des droits de douane, la création d'une union douanière européenne, la conclusion d'accords économiques régionaux et une surveillance accrue des trusts et sociétés internationales. Elle plaide également avec force en faveur du règlement des différends commerciaux par les tribunaux internationaux.

Mais lorsque la guerre éclate en 1939, les activités de l'UIP sont interrompues, temporairement. Le rideau de fer, qui partage par la suite l'Europe et le monde, exacerbe les tensions. À cette époque les débats de l'UIP portent plutôt sur le désarmement, les essais nucléaires et la nécessité de limiter la course aux armements. En réunissant des parlementaires des deux côtés du rideau de fer, l'UIP démontre tous les atouts et les bienfaits du dialogue entre hommes et femmes politiques de tous bords, principe fondateur de l'Organisation.

Permettez-moi maintenant de faire un bond en avant et de passer à l'époque actuelle.

Bien que l'UIP trouve ses origines et sa raison d'être dans le multilatéralisme, ses Membres, les parlements nationaux, en tant qu'institutions, ne se mêlaient que très peu d'affaires internationales. Cela n'a rien de surprenant, puisque les « affaires internationales », soit les relations d'un pays avec tous les autres, étaient traditionnellement conduites par l'exécutif et par voies diplomatiques.

L'avènement de la deuxième partie du XX^e siècle apporta dans son sillage de nombreux changements dont un majeur : la coopération internationale ou multilatérale

avec la création d'un grand nombre d'organisations internationales qui sont nées de la prise de conscience de l'interdépendance des nations et ont fortement renforcé ce phénomène. Ces institutions sont les forums de négociation internationaux où les représentants des gouvernements prennent des décisions et concluent des traités, produisent du droit international touchant à tous les domaines d'activités humaines : droits de l'homme, droits politiques, économiques et sociaux, libéralisation du commerce, transactions financières, normes environnementales et bien d'autres encore. Mais pour la plupart de ces accords, les parlements dans leur grande majorité, n'ont jamais été consultés au stade des négociations. Ils ont simplement été invités à ratifier l'accord conclu et à adopter (ou à amender) les lois nécessaires à leur mise en œuvre. Vous me direz que c'est là déjà une contribution majeure des parlements à la production du droit international, La ratification permettant au « droit théorique » de se transformer en « droit réel ». Mais est-ce suffisant?

Longtemps considérée comme chasse-gardée de l'exécutif, aujourd'hui, la frontière entre politique étrangère ou internationale et la politique intérieure est loin d'être aussi nette.

La déclaration de la première Conférence des présidents des parlements nationaux, en 2000 le confirme très clairement. Les présidents de parlements défendent le rôle des parlements sur la scène internationale et affirment que :

« La dimension parlementaire [de la coopération internationale] doit être concrétisée par les parlements eux-mêmes, tout d'abord au plan national, de quatre manières distinctes mais néanmoins liées :

- En influant sur la politique de leurs pays respectifs concernant les questions traitées à l'ONU et autres forums de négociations internationales;
- En se tenant informés du déroulement et de l'issue de ces négociations;
- En se prononçant sur la ratification, lorsque la Constitution le prévoit, des textes et traités signés par les gouvernements;
- En contribuant activement à la mise en œuvre des résultats de ces négociations. »

Cette action et cette contribution à la production du droit international sont rendues possibles par le biais des fonctions traditionnelles du parlement et plus particulièrement les fonctions législatives, qui servent à la ratification et à la mise en œuvre, et la fonction de contrôle, qui permet d'influencer les négociations menées par l'exécutif et de suivre de près l'application et le respect du droit international. Le parlement agit donc au niveau national avec une portée internationale.

Lors du 130^e anniversaire de l'Organisation en 2019, les Membres de l'UIP ont tenu un grand débat sur le rôle des parlements dans le renforcement du droit international. D'un commun accord, ils ont exprimé leur soutien à des institutions multilatérales fortes et efficaces, avec un rôle central de l'ONU.

S'agissant de la conception et de l'application du droit international, les Membres ont fixé plusieurs priorités pour les parlements et parlementaires vis-à-vis du droit international :

Ils recommandent :

- D'organiser des débats parlementaires sur les traités, les conventions et les autres instruments juridiquement contraignants dès les premières étapes de leur négociation et viser à garantir un examen parlementaire plus approfondi du mandat national dans la négociation de ce type d'instruments;

- De suivre les grands processus mondiaux et insuffler une perspective parlementaire au mandat national de négociation, notamment en veillant à ce que le parlement ait eu l'occasion de donner son point de vue, avant de prendre de nouveaux engagements internationaux (notamment par le biais de rapports parlementaires);
- De veiller à la transposition du droit international dans la législation nationale et à l'application de celle-ci par l'élaboration de politiques et de programmes efficaces;
- De prévoir un examen régulier de la mise en œuvre nationale des engagements internationaux, notamment en ce qui concerne la rédaction et l'examen des rapports nationaux à soumettre aux organes créés en vertu d'instruments internationaux;
- D'envisager la création de commissions parlementaires *ad hoc* chargées de contrôler systématiquement la compatibilité de la législation nationale avec le droit international;
- De favoriser la prise de conscience du public et l'engagement sociétal à l'appui du droit international;
- De travailler en collaboration avec des organisations de la société civile et les encourager à contribuer, par le biais des processus parlementaires, au renforcement et au respect du droit international.

Les moyens d'action des parlements sont donc nombreux au niveau national. Qu'en est-il au niveau international?

L'Union interparlementaire n'a de cesse d'encourager et de soutenir les parlements à jouer un plus grand rôle au niveau international, y compris en influençant les débats et négociations menant à la production du droit international. L'UIP continue d'être un forum d'échange et d'idées sur des questions d'ordre mondial. Les résolutions adoptées au sein de notre Organisation, bien que non contraignantes, servent souvent de terrain préparatoire au développement du droit international. Le dernier exemple en date concerne le *Traité sur le commerce des armes*. Sa négociation a été « rouverte » par les parlements Membres de l'UIP qui, en 2006 ont voté une résolution sur « [le rôle des parlements dans le renforcement de la lutte contre le trafic des armes légères et de petit calibre, ainsi que de leurs munitions](#) ». La même chose a eu lieu avec le *Traité sur l'interdiction des armes nucléaires* négocié en 2017 (et entré en vigueur en 2021), qui est extrêmement proche de la résolution de l'UIP de 2014 « [Pour un monde exempt d'armes nucléaires : la contribution des parlements](#) ».

L'UIP cherche de plus en plus à mettre en avant les parlements dans les négociations internationales pour que la « voix des peuples » soit prise en compte le plus tôt possible. C'est notamment le cas actuellement avec la [future convention sur les cybercrimes](#). La Commission permanente de la paix et de la sécurité internationale de l'UIP a décidé, alors que le Comité spécial de l'ONU débute ses travaux, de mettre le sujet à son ordre du jour afin que la résolution se fonde sur les travaux du comité de l'ONU et que celui-ci puisse prendre en compte les contributions parlementaires mises en avant par les Membres de l'UIP. C'est en quelque sorte une tentative de cocréation.

En conclusion, l'évolution de l'UIP et du rôle des parlements dans la production du droit international, fait sans aucun doute écho aux évolutions du système de gouvernance internationale. De ses années pionnières à la fin du XIX^e siècle, quand l'Organisation jetait les bases de nouvelles formes de coopération multilatérale, l'UIP a grandi, mûri, et sert aujourd'hui de passerelle entre les instances intergouvernementales, qui produisent le droit international, et les institutions

représentatives, qui sont priées de mettre en œuvre ce même droit au niveau national. En parallèle, les parlements, dont le rôle se cantonnait principalement à la ratification et la mise en œuvre du droit international, voient leur engagement et leur rôle grandir, y compris dans leur contribution au développement de ce droit. Cette évolution interroge sur la place des parlements dans un monde toujours plus intégré, et en même temps, nous invite à rappeler que la politique internationale ne peut être indépendante de la politique nationale, et des parlements qui sont au cœur de la vie d'un pays, lieu vivant de débat, de prise de décision et d'action politique.

Je vous remercie.