



**HAL**  
open science

# Les Parlements internationaux et l'exercice du pouvoir normatif international

Martin Quesnel

► **To cite this version:**

Martin Quesnel. Les Parlements internationaux et l'exercice du pouvoir normatif international. La démocratie appliquée au droit international : de quoi parle-t-on ?, Marie-Clotilde Runavot, Jun 2017, Cergy, France. hal-03829771

**HAL Id: hal-03829771**

**<https://hal.science/hal-03829771>**

Submitted on 1 Dec 2022

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# Les Parlements internationaux et l'exercice du pouvoir normatif international

---

*Martin Quesnel*

Le tandem que forment la démocratie et le Parlement se conçoit désormais aussi bien en droit interne qu'en droit international. La réflexion autour du pouvoir normatif des parlements internationaux vise ainsi à illustrer l'une des modalités de la démocratisation de l'ordre international. En tant qu'institutions représentant les citoyens, les parlements portent en effet en eux la promesse d'une participation démocratique à l'exercice du pouvoir, lequel passe en grande partie par l'édiction des normes.

Pourtant, les Parlements internationaux sur lesquels nous pouvons nous pencher ont vécu ou vivent encore largement comme des institutions privées de leur fonction première : celle d'être des législateurs. La spécificité des Parlements internationaux ne peut en effet échapper à l'observateur, même non spécialiste : les compétences de ces Parlements internationaux n'ont que très peu à voir avec celles de leurs homologues nationaux. Les différences sont si importantes que l'on peut légitimement s'interroger sur l'appellation commune de *Parlements* pour les institutions en question, qui agissent par ailleurs dans des cadres institutionnels très différents. Ces cadres institutionnels ne sont par exemple pas tous des ordres juridiques<sup>1</sup>.

Les parlements internationaux ont cependant tous *a minima* une fonction commune, celle d'être des *forums d'expression* au sein du cadre institutionnel qui les a fait naître. Il s'agit d'une fonction dotée d'un caractère plutôt symbolique, mais dans l'histoire du Parlement, cette fonction d'expression a été la première des conquêtes, elle renvoie au rôle initial de conseil vis-à-vis de l'exécutif, que remplissaient la plupart des premières assemblées au Moyen Âge<sup>2</sup>. L'institutionnalisation d'une assemblée est ainsi un *choix politique*, même si c'est une étape encore largement éloignée de l'idéal démocratique.

En plus d'être des *forums d'expressions*, les parlements internationaux sont donc également des institutions formées de représentants des citoyens. Ces deux caractéristiques élémentaires, très insuffisantes pour définir le parlement dans sa version contemporaine, sont les seuls véritables points communs aux parlements nationaux et internationaux. Aussi, face à la faiblesse des pouvoirs effectifs de la plupart des parlements internationaux, ne

---

<sup>1</sup> La définition de la notion d'ordre juridique proposée par exemple par les professeurs Isaac et Blanquet ne s'applique pas à tous les cadres d'action des parlements internationaux : « ensemble organisé et structuré de normes juridiques possédant ses propres sources, doté d'organes et procédures aptes à les émettre, à les interpréter, ainsi qu'à en faire constater et sanctionner, le cas échéant, les violations » (G. Issac et M. Blanquet, *Droit général de l'Union européenne*, 12e éd., Sirey, 2012, p. 281).

<sup>2</sup> L'on songe ici à la *curia regis*, que l'on peut concevoir comme ancêtre du parlement dans sa définition matérielle. L'exemple historique britannique permet par ailleurs de concevoir le lien particulier qui unit l'exécutif et les assemblées représentatives dans la tradition du modèle parlementaire. Voir sur ce point A. Le Divellec «Le gouvernement, portion dirigeante du Parlement. Quelques aspects de la réception juridique hésitante du modèle de Westminster dans les Etats européens », *Jus Politicum*, n° 1 [<http://juspoliticum.com/article/Le-gouvernement-portion-dirigeante-du-Parlement-Quelques-aspects-de-la-reception-juridique-hesitante-du-modele-de-Westminster-dans-les-Etats-europeens-30.html>]

pourrait-on pas concevoir notre sujet à l'envers, et envisager avant tout « l'inexistence du pouvoir normatif des parlements internationaux » ?

Pour exposer les enjeux du développement du pouvoir normatif international, il faut impérativement définir un champ d'étude précis. Il existe en effet de très nombreux exemples de parlements (ou d'assemblées parlementaires, selon les dénominations) en droit international, et selon les cas de figure que l'on choisit d'observer, les enseignements peuvent être très contrastés. Il est donc nécessaire, afin d'éviter un effet « catalogue » peu propice à l'identification d'enjeux communs, de circonscrire notre étude à un nombre limité de parlements internationaux qui présentent des caractéristiques suffisamment homogènes. Les critères distinctifs paraissent heureusement plutôt aisés à identifier, et si l'on ne peut éviter en toute hypothèse une certaine dose d'arbitraire, le thème de cette journée d'études et l'intitulé de cette contribution permettent de faire des choix rationnels.

Un citoyen européen pourrait légitimement se montrer perplexe à l'égard de l'une des observations faites à ce stade au sujet de l'ampleur des différences entre les pouvoirs des parlements internationaux et ceux des parlements nationaux. Le Parlement européen n'est-il pas en effet la parfaite illustration de l'idée selon laquelle les prérogatives d'un parlement international peuvent être proches de celle d'un Parlement national<sup>3</sup> ? Sans nier les différences nombreuses entre le fonctionnement du Parlement européen et celui d'un parlement national, force est de constater en effet que le niveau élevé de compétences du Parlement européen et l'ampleur des fonctions qu'il possède aujourd'hui, qui ne permettent guère de mettre en doute son rôle de *co-législateur*<sup>4</sup>. Si l'on ajoute cette observation au fait que le droit de l'Union européenne n'est plus depuis longtemps, dans les Facultés de droit, du droit international mais une branche du droit à part entière, on peut même être conduit à douter du bien-fondé de l'utilisation de l'exemple européen dans un panorama de Parlements internationaux. Le cas du Parlement européen est pourtant incontournable, parce que sa trajectoire illustre précisément la capacité d'un parlement international à se rapprocher d'un modèle national démocratique<sup>5</sup>. Le Parlement européen a donc vocation à être un modèle d'étude dans notre cas, c'est à dire un objet doté d'un intérêt particulier, à la lumière duquel il est possible de comprendre l'évolution d'autres institutions comparables.

Le Parlement européen sert d'ailleurs directement de modèle à de nombreuses organisations internationales régionales lorsqu'elles élaborent leur schéma institutionnel<sup>6</sup>. A l'inverse, certains parlements internationaux n'agissent pas dans un contexte de véritable *intégration* régionale, de sorte que l'impérativité ou l'opportunité politique des normes au sujet desquels ils sont consultés n'est pas de nature à soulever les mêmes enjeux autour de

---

<sup>3</sup> Rappelons ainsi que l'appellation même de « Parlement européen » est le résultat d'une conquête des parlementaires européens eux-mêmes, qui après avoir été institués en tant qu' « Assemblée » par l'article 137 du Traité de Rome en 1957, se sont proclamés « Assemblée parlementaire européenne » lors de la première session par une résolution du 20 mars 1958, puis « Parlement européen » par une résolution du 30 mars 1962. Il a fallu attendre l'entrée en vigueur de l'acte unique européen en 1987 pour que ce terme soit consacré par les traités.

<sup>4</sup> Voir notamment sur ce point S. Roland, « Le renforcement du pouvoir de législateur du Parlement européen », *Les petites affiches*, 11/06/2009, n° 116 p. 51-64 ou encore M. Dony, « Trente ans de montée en puissance du Parlement européen dans le processus législatif communautaire », *Les petites affiches*, 11/06/2009, n° 116 p. 47-50.

<sup>5</sup> Ainsi que l'écrit Laetitia Guilloud, « La quête de la démocratisation de l'Union européenne a [...] conduit à l'irrésistible ascension du Parlement européen » in « Le Parlement européen et la démocratie », *Les petites affiches*, 11/06/2009, n° 116 p. 21-35, spéc. p. 21.

<sup>6</sup> Le cas du Parlement de la CEDEAO est sans doute le plus révélateur, et son évolution récente le confirme très nettement. Voir en ce sens *infra*, p. 13.

l'exercice de la démocratie représentative que ceux qui existent dans les principales organisations régionales d'intégration. L'on peut penser ici à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, dont l'évolution vers un modèle de Parlement comparable à celui de l'Union européenne n'est guère envisagée. Et si l'on change de continent pour jeter un œil sur l'Amérique latine, on trouve un parlement qui présente une réelle originalité, le Parlantino, instance ancienne qui se réunit en dehors d'une organisation régionale spécifique<sup>7</sup>, et qui a de ce fait des fonctions plus symboliques que concrètes, et n'a guère de perspective d'obtenir un jour de réelles fonctions législatives. Ces deux exemples ne permettent pas d'envisager l'exercice d'un pouvoir normatif international.

Le critère du degré d'intégration de l'organisation régionale doit à l'évidence être pris en compte. Une organisation dotée de compétences faibles et/ou dont la production normative se limite à des secteurs peu étendus ne sera pas considérée comme présentant des enjeux démocratiques réels. L'on glisse alors vers un autre critère déterminant, qui complète le précédent, qui est celui du modèle choisi : intergouvernemental ou supranational (au sens restreint du terme, qui désigne un certain degré d'abandon de leur souveraineté par les Etats). Un modèle purement intergouvernemental ne soulève guère la question du déplacement du siège de l'exercice de la démocratie représentative, qui demeure pour les citoyens et pour les acteurs politiques l'échelle nationale. Tant que les résistances nationales ne peuvent pas être surmontées grâce à des recours juridiques effectifs, les enjeux autour de l'effectivité du pouvoir normatif d'un parlement international n'ont guère de chance d'émerger.

Relevons par ailleurs que certaines organisations internationales d'intégration n'ont tout simplement pas de parlement. C'est par exemple le cas de l'accord de libre-échange nord-américain (ALENA), et ce malgré sa puissance économique. En Asie, il existe bien l'AIPA, l'Assemblée interparlementaire de l'Association des nations d'Asie du Sud Est (ANASE connue aussi sous son sigle anglais ASEAN), mais ce n'est pas le Parlement de l'ANASE : la charte de l'ANASE ne contient aucune disposition relative à un Parlement régional officiel, et l'AIPA n'a aucun pouvoir législatif. Elle n'est pas non plus une assemblée directement élue par les peuples de l'Asie du Sud-Est. Ce critère de l'élection directe n'est toutefois pas suffisant : les parlements du Marché commun du Sud (Mercosur, de l'espagnol *Mercado Común del Sur*) et de la Communauté des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ne le sont pas non plus, mais cette élection au suffrage universel direct des membres de ces parlements est prévue dans les textes, ou partiellement acquise. Il faut donc observer et prendre en compte les perspectives d'évolution des parlements internationaux.

Il n'est guère possible, par ailleurs, de faire abstraction du poids démographique et économique de l'organisation au sein de laquelle existe un parlement international. La Communauté andine des nations, par exemple, qui a mis en place un Parlement andin<sup>8</sup>, jouit par exemple d'une importance économique et géopolitique bien moindre que celle du

---

<sup>7</sup> Le Parlantino est le plus ancien des parlements internationaux siégeant en Amérique latine. Il a été créé le 7 décembre 1964, à Lima, par 14 Etats, alors que l'intégration régionale était balbutiante. Il a été marqué à ses débuts par une étonnante itinérance, puisqu'il a fallu attendre 1992 pour qu'il fixe son siège à Sao Paulo. Ce parlement est ainsi le précurseur de la promotion du rapprochement régional en Amérique latine.

<sup>8</sup> Le traité instituant le Parlement andin est signé le 25 octobre 1979 à la suite de la *Declaración de Caracas* du 27 septembre 1979.

Mercosur<sup>9</sup>, et du Parlement de ce Mercosur communément nommé Parlasur. Toutes proportions gardées, c'est dans ce même esprit que sera ignoré sur le continent européen le Parlement du Benelux. Les mêmes considérations s'appliquent enfin à l'Union économique et monétaire ouest-africaine : elle compte huit Etats tous membres de la CEDEAO mais pèse moins lourd sur le plan démographique et économique que cette dernière<sup>10</sup>. Il règne ainsi une « concurrence » certaine entre les organisations d'intégration régionales qui invite à considérer en priorité les organisations les plus vastes et les plus puissantes, ne serait-ce qu'en raison de la probabilité de voir ces dernières absorber ou faire éclater à terme les projets plus modestes.

Les parlements du Mercosur et de la CEDEAO sont donc ceux qui retiendront notre attention. Il nous reste alors à tenter de résumer les enjeux de notre sujet. L'un de ces enjeux réside dans la perspective commune des exemples sur lesquels nous nous appuyons : l'intégration *régionale*. Il semble bien que l'on puisse voir dans ces rapprochements régionaux un lieu d'expression privilégié de l'exigence de démocratie en droit international. Il faut tenter d'en exposer les raisons. Nous observerons également l'importance du critère de l'*apparence* de la légitimité démocratique dans la création des Parlements internationaux. Un décalage existe en effet entre l'empressement dans la mise en place des parlements internationaux et la réalité des pouvoirs confiés à ces parlements. Il existe par ailleurs des relations « circulaires » entre les Parlements nationaux et les parlements internationaux : l'origine commune des membres laisse place à une autonomie teintée de concurrence qui invite finalement chacun des acteurs à chercher à nouveau une proximité et une collaboration. Les relations apaisées entre les parlementaires nationaux et internationaux sont en effet de nature à contribuer à une juste répartition des rôles qui permet le cas échéant des convergences législatives. Impossible, enfin, de ne pas constater la lente et chaotique émergence d'une opinion publique transnationale comme toile de fond des luttes de pouvoir des Parlements internationaux.

Les dispositions conventionnelles relatives aux parlements internationaux indiquent que ces parlements ont moins été conçus comme de véritables législateurs internationaux que comme des instruments de légitimation d'ensembles régionaux producteurs de normes. Mais les avancées institutionnelles ont peu à peu changé la donne. Les parlements internationaux visent désormais l'accession à un véritable rôle de législateur. La difficile conquête d'un pouvoir normatif par les Parlements internationaux (I) illustre l'importance de l'exercice d'un pouvoir normatif pour des Parlements à la recherche de leur consécration (II).

## **I. La conquête du pouvoir normatif, condition existentielle des parlements internationaux**

Privés à leur création d'un pouvoir normatif, les Parlements internationaux sur lesquels nous nous penchons ont fait de la conquête de ce pouvoir une condition de leur survie et de leur développement. Il ne faudrait pourtant pas faire du pouvoir normatif international une notion simple et fonctionnelle. Il y a derrière cette notion des questionnements qui ramènent à certaines mutations de la société internationale. Il est

---

<sup>9</sup> Le Mercosur jouit d'une importance économique incomparable sur le continent sud-américain. Ses membres totalisent plus de 82% du PIB total de l'Amérique du Sud. Elle est sans conteste la zone économique et industrielle la plus dynamique de l'hémisphère sud.

<sup>10</sup> L'Afrique de l'Ouest désigne ici la région couvrant le sahel, et la CEDEAO qui est née sur ce territoire compte 15 pays (le Maroc vient d'obtenir un accord politique pour son adhésion, mais il reste la mise en œuvre) et une population totale avoisinant les 350 millions d'habitants. Son économie la place largement en tête des organisations africaines d'intégration.

donc nécessaire d'envisager les conditions de l'émergence d'un pouvoir normatif international à l'échelle régionale (A), lesquelles renvoient par de nombreux aspects aux enjeux stratégiques de la consécration des Parlements internationaux (B).

### **A. Les conditions de l'émergence d'un pouvoir normatif international à l'échelle régionale**

Mieux que tout autre Parlement international sans doute, le Parlement européen illustre le mouvement de quête obstinée vers l'accession au statut de pouvoir législatif. Rappelons qu'il y avait dès l'origine une assemblée commune dans la CECA, qui avait pour mission de contrôler la Haute autorité, ancêtre de la Commission. Mais ses compétences législatives étaient inexistantes, son rôle n'étant que consultatif<sup>11</sup>. Il a fallu attendre l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, en décembre 2009, pour que la procédure de codécision, qui fait du Parlement européen un co-législateur à part entière, devienne la procédure législative ordinaire. Entre temps, les progrès ont été continus mais lents, illustrant le décalage important entre la démocratie représentative de façade dont s'est rapidement doté l'édifice européen<sup>12</sup>, et la réalité des fonctions des représentants des citoyens dans la structure institutionnelle des Communautés puis de l'Union.

Cette situation est commune aux deux autres exemples de Parlements internationaux qui retiennent notre attention. Il est même frappant de constater qu'aucun processus d'intégration en Amérique du Sud n'avait prévu d'intégrer dès l'origine un Parlement à sa structure institutionnelle. Le contexte régional pèse dans doute ici, puisqu'aucun régime latino-américain n'est de type parlementaire. Malgré cela, un Parlement a émergé au sein du Mercosur, à l'occasion de la réforme du protocole d'Ouro Preto en 2004<sup>13</sup>. Il a donc fallu attendre plus de dix ans entre la création du Mercosur (1991)<sup>14</sup> et la mise en place du Parlasur.

Dans les faits, les sections nationales de la Commission parlementaire conjointe (CPC) du Mercosur ont profité de l'aura de légitimité acquise par les Parlements nationaux sur le continent sud-américain, en organisant des séances publiques et des publications afin d'offrir un espace aux revendications des secteurs économiques et pour informer les acteurs politiques et sociaux sur les objectifs et le déroulement de l'intégration. C'est grâce à ces échanges et ces liens noués avec les citoyens des Etats membres que les députés ont proposé en 1999 pour la première fois l'installation d'un Parlement au sein du Mercosur. Leur initiative a finalement été couronnée de succès quelques années plus tard.

Côté africain, la création du Parlement de la CEDEAO a été prévue dans le Traité révisé de Cotonou du 24 juillet 1993<sup>15</sup>, complété par le protocole relatif au Parlement signé à

---

<sup>11</sup> Le traité CECA ne confiait qu'une fonction de contrôle à l'Assemblée, tandis que les traités de Rome ont ajouté une fonction de délibération. Il n'y a donc pas, à proprement parler, de fonction décisive dans les attributs de l'Assemblée à l'origine.

<sup>12</sup> Ainsi que l'observe Paul Magnette, ce système reflète cependant « l'état du parlementarisme après-guerre : l'assemblée parlementaire n'est pas perçue comme un pouvoir de décision législative mais de contrôle des exécutifs » (P. Magnette, *Contrôler l'Europe. Pouvoirs et responsabilités dans l'Union européenne*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2003, p.35).

<sup>13</sup> Le XXVIIe sommet du Mercosur s'est tenu à Ouro Preto le 17 décembre 2004 et a marqué une étape importante de relance. Malgré des différends commerciaux, ce sommet a été celui de la création d'un Parlement du Mercosur, ainsi que d'un Fonds pour la convergence structurelle du Mercosur. Voir sur ce point O. Dabène, « La relance du Mercosur. Ouro Preto II ou le temps des réformes politiques », *Critique internationale*, vol. 26, n° 1, 2005, pp. 35-43.

<sup>14</sup> La création du Mercosur résulte du Traité d'Asunción du 26 mars 1991, qui a été complété par le Protocole d'Ouro Preto du 17 décembre 1994. Ce dernier est un protocole additionnel relatif à la structure institutionnelle du Mercosur.

<sup>15</sup> Articles 6 et 13 du Traité de Cotonou.

Abuja le 6 août 1994. Sa session inaugurale n'a toutefois eu lieu qu'en 2001, et la mise en cohérence de ses moyens humains et des conditions de son fonctionnement avec le rôle qui lui était imparti ne s'est opérée véritablement qu'après l'adoption du protocole additionnel du 14 juin 2006. Entre le début du fonctionnement de la CEDEAO en 1977<sup>16</sup> et l'entrée en fonction de son Parlement, 25 ans se sont donc écoulés.

Ces délais de mise en place, conjugués aux pouvoirs très relatifs de ces parlements sud-américain et africain au moment de leur création (à l'instar du Parlement européen, ils n'avaient ou n'ont encore largement qu'un pouvoir consultatif), s'expliquent sans doute par la rencontre tardive entre le pouvoir normatif international et l'exigence démocratique au sein des organisations régionales observées. Le pouvoir normatif international est en effet une notion qui n'a pas vocation à se confronter dès l'origine et en toute hypothèse à la démocratie. L'enjeu peut être exposé de manière assez simple : tant que le droit international est conçu comme un droit créé pour les Etats, le pouvoir normatif international ne dépasse guère le cercle des instances gouvernementales. Mais dès que le droit international atteint un niveau de développement et d'impérativité qui le rapproche des citoyens, il devient difficile de tenir à l'écart les représentants des peuples.

Il faut en effet s'interroger sur l'ampleur du développement de l'exercice d'un pouvoir normatif international à l'échelle régionale. Ce pouvoir normatif international renvoie aux mutations d'une société internationale dans laquelle les individus ne cessent de concurrencer les Etats en tant que sujets de droits, et où la souveraineté étatique n'est plus la limite absolue à toute action collective. Le rôle des organes parlementaires dans cette réflexion générale sur la démocratie internationale ne peut être éludé. Ainsi que l'observe Clarissa Dri, « la délibération parlementaire reste un élément indispensable des systèmes démocratiques car elle favorise la pluralité idéologique et organise le débat autour d'objectifs communs fondés sur des intérêts hétérogènes »<sup>17</sup>. L'étendue de ces objectifs communs et de ces intérêts hétérogènes contribue à distinguer dans la société internationale les organisations régionales qui poursuivent un objectif d'intégration et affectent par principe le patrimoine juridique des citoyens, et les autres organisations internationales, de type sectoriel ou universel, qui n'ont pas pour objectif principal l'approfondissement de l'intégration.

Les concepteurs des organisations régionales d'intégration constatent alors que le déficit démocratique est une menace pour leur existence même. Le livre blanc sur la gouvernance européenne de 2001 est ainsi l'acte de reconnaissance par l'Union européenne du déficit démocratique qui la déstabilise<sup>18</sup>. Repris sous tous les angles, ce thème est aujourd'hui central dans toutes les organisations internationales d'intégration, et il s'étend par ricochet à l'ensemble des Organisations internationales. L'existence d'un pouvoir normatif international qui modifie de manière exponentielle le patrimoine juridique des individus rend la question de l'effectivité du rôle des parlements tout à fait incontournable. La voie suivie par le Parlement européen, qui est celle de l'accroissement continu du pouvoir normatif adossé aux progrès constants de la représentativité démocratique semble être la seule viable : « d'organe subalterne, il devient un pôle institutionnel *ut singuli* doté d'une identité politique propre »<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> Le traité fondateur de la CEDEAO a été signé à Lagos en 1975, et il évoque comme objectif « favoriser la croissance économique et le développement en Afrique de l'Ouest ».

<sup>17</sup> C. Dri, *La construction du parlement du Mercosur. Régionalisme et démocratie en Amérique du Sud*, Luxembourg, Larcier, coll. Promoculture, 2014, p. 20.

<sup>18</sup> Gouvernance européenne. Un livre blanc, 25 juillet 2001, COM (2001), JOCE no 287 du 12 octobre 2001.

<sup>19</sup> S. Roland, « Le renforcement du pouvoir de colégislateur du Parlement européen », *op. cit.* note 2, p. 52.

Précisions toutefois qu'en matière de parlementarisme international, la lenteur n'est pas nécessairement un défaut. L'immixtion précoce d'un Parlement directement élu et doté de compétences législatives dans une structure régionale balbutiante ne suffirait pas à garantir la réussite du projet d'intégration. Le fait de greffer une représentation démocratique au sein d'une structure dont les bases ne sont pas solidement acquises ne crée pas un fonctionnement démocratique : la démocratie suppose en effet une communauté de destin<sup>20</sup> dont les acteurs ont pleinement conscience. L'on glisse alors vers la question de la représentativité des parlementaires internationaux. Œuvrent-ils essentiellement à la représentation d'un intérêt supranational ? Il est difficile de l'affirmer avec certitude, même si l'on perçoit que cette question est au cœur des enjeux autour du rôle de ces parlements internationaux. Le mode de scrutin applicable à l'élection des parlementaires internationaux joue ici un rôle central, et l'absence de listes transnationales diminue la capacité des Parlements à représenter un intérêt supranational<sup>21</sup>.

Les Parlements internationaux luttent malgré tout d'abord pour ne pas demeurer les faire-valoir d'une démocratie de façade. Cette lutte passe précisément par l'accession à un rôle de législateur, ou plus précisément de co-législateur. Le pouvoir réel d'un Parlement se reconnaît même *a posteriori* dans sa capacité à manier les règles avec une dimension stratégique<sup>22</sup>. A l'instar du Parlement européen, les autres parlements internationaux ont à terme vocation à être les *co-détenteurs* d'un pouvoir normatif international qui ne peut échapper complètement aux représentants des Etats. Il ne s'agit donc pas d'une lutte d'accaparement mais de partage du pouvoir normatif.

L'un des défis, qui apparaît par exemple très clairement au sein de l'Union européenne, est de faire apparaître le pouvoir normatif du parlement comme un remède à la très (trop) grande technicité de la prise de décision au sein des organisations régionales d'intégration. Les parlements internationaux ont ainsi et plus généralement pour tâche de redonner à la décision sa transparence et son accessibilité pour les citoyens, contre la tendance omnipotente des experts<sup>23</sup>. La diversité politique est ainsi un atout des assemblées élues : les clivages partisans permettent fréquemment de schématiser les discussions et, par extension, de les faire entrer dans les débats publics nationaux.

Il ne faut pas omettre de mentionner enfin la concurrence que peuvent se livrer les parlementaires nationaux d'un ensemble géographique et les parlementaires internationaux

---

<sup>20</sup> En écho à la célèbre formule d'Ernest Renan qui voyait dans la nation « le consentement actuel, le désir de vivre ensemble, la volonté de continuer à faire valoir l'héritage qu'on a reçu indivis » in E. Renan, *Qu'est-ce qu'une nation ?* éd. Le mot et le reste, coll. « Attitudes », 2007, p. 33. Si la démocratie en droit international s'affranchit de l'idée de nation, elle n'en renvoie pas moins au sentiment d'appartenance au sein d'une communauté donnée.

<sup>21</sup> Aucun des parlements que nous évoquons n'est soumis à une élection sur des listes transnationales. Il faut cependant citer la proposition faite par le Président de la République Emmanuel Macron, le 7 septembre 2017 à Athènes, d'opérer la « refondation démocratique » de l'Europe. Il s'est notamment prononcé en faveur « des listes transnationales » pour les prochaines élections européennes (<http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-du-president-de-la-republique-emmanuel-macron-a-la-pnyx-athenes-le-jeudi-7-septembre-2017/>). Cette proposition a été reprise et précisée dans le discours intitulé « Initiative pour l'Europe » prononcé à la Sorbonne le 26 septembre 2017.

<sup>22</sup> Selon Olivier Costa, « le pouvoir du Parlement ne découle pas de la simple application des règles, mais de leur utilisation stratégique », (O. Costa, « Les pouvoirs législatifs et constituants », in Pascal Delwit, Jean-Michel De Waele et Paul Magnette, *A quoi sert le Parlement européen ?*, Bruxelles, Editions complexe, 1999, p.92).

<sup>23</sup> Ainsi que le relève Deisy Ventura, « L'expertise s'est remarquablement développée dans l'Union européenne, à un point tel que le technicisme constitue l'une des critiques les plus récurrentes qui lui soient adressées », in D. Ventura, « La gouvernance démocratique et l'intégration économique. Regards croisés entre le Mercosur et l'Union européenne », *Droit et société*, 2005/1 (n°59), p. 93-103, spéc. p. 96.

élus pour représenter cet ensemble. Il n'est pas évident de déterminer qui détient la légitimité de représentation sur une question qui possède à la fois un intérêt national et un intérêt international. Un exemple peut être trouvé dans le combat mené par le Parlement Wallon contre certaines dispositions du traité CETA<sup>24</sup>. Ce type de concurrence pour la représentation démocratique est de nature à pousser les parlements internationaux à rechercher à la fois la défense minutieuse des intérêts d'une communauté définie, et la prise en compte des opinions publiques nationales. Il y a donc ici un levier d'amélioration de l'exercice du pouvoir normatif international. Cette concurrence se heurte toutefois aux réflexes classiques de certains acteurs institutionnels étatiques qui refusent d'envisager que la légitimité démocratique des parlements nationaux puisse être partagée.<sup>25</sup>

## **B. Les enjeux stratégiques de la consécration des Parlements internationaux**

Il existe également à l'origine de la création des Parlements internationaux, des motifs plus concrets ou stratégiques que la seule dimension démocratique. Le cas du Mercosur est éclairant sur ce point. La volonté d'impliquer les partis politiques nationaux dans la dynamique d'intégration, afin de faciliter l'adoption des normes communes a ainsi marqué la création du Parlasur. Il faut tenir compte en l'espèce du contexte institutionnel sud-américain. Le défi posé aux autorités du Mercosur consistait avant tout à voir s'appliquer, dans les Etats membres, les normes adoptées dans ce marché commun. Le volet parlementaire de l'intégration au sein du Mercosur est ainsi une garantie d'efficacité avant d'être un gage de démocratie à l'échelon régional<sup>26</sup>.

Il faut préciser à cet égard que parmi les Etats membres du Mercosur, les conceptions de l'intégration économique ne sont ni uniformes ni acquises. Le Mercosur a une structure institutionnelle que l'on peut qualifier d'intergouvernementale, en opposition avec la structure de l'Union européenne qui est de type supranational. Cela signifie que les Etats du Mercosur ne reconnaissent pas de transfert de compétence vers les institutions communes : les institutions répondent aux gouvernements nationaux<sup>27</sup>. Dans la distribution des pouvoirs, c'est en effet le Groupe du marché commun qui détient les compétences les plus larges. Il s'agit de l'organe exécutif du bloc du Mercosur. La plupart des décisions viennent de lui. Ce groupe suit une logique purement intergouvernementale.

Si certains parallèles pourraient être dressés avec l'Union européenne, au sein de laquelle la montée en puissance du Conseil européen rend définitivement incontournable l'action des gouvernements des Etats membres, c'est beaucoup plus frappant au sein de la réunion des Etats d'Amérique du Sud. L'objectif est donc de véhiculer par la voie parlementaire une certaine culture de l'intégration. Cet objectif est d'autant plus important

---

<sup>24</sup> L'opposition farouche de la Wallonie et de son ministre-président Paul Magnette à l'égard de certaines dispositions du traité CETA (Comprehensive Economic and Trade Agreement) ont entraîné un retard dans la signature du traité de libre échange entre l'Union européenne et le Canada.

<sup>25</sup> Citons par exemple la Cour constitutionnelle fédérale de Karlsruhe qui a considéré dans sa décision du 12 octobre 1993 relative à la constitutionnalité du Traité de Maastricht que la « légitimation démocratique incombe d'abord aux peuples des États membres par l'intermédiaire des parlements nationaux » (CCF, 12 octobre 1993 (2 BvR 2134/92, 2159/92) relatif à la constitutionnalité du Traité de Maastricht, BVerfGE 89, 155, traduction de Constance Grewe, *RUDH*, 1993, p. 289).

<sup>26</sup> O. Dabène, « L'option parlementaire. Intégrations régionales », Observatoire Politique de l'Amérique latine et des Caraïbes, hébergé sur le portail de l'Institut d'Etudes politiques de Paris (sciencespo.fr) : <http://www.sciencespo.fr/opalc/content/loption-parlementaire>

<sup>27</sup> Voir par exemple sur ce point M. Peña-Pinon, « Une Cour de justice pour le mercosur ? Vraies-fausses avancées vers une institutionnalisation renforcée », *Revue québécoise de droit international*, 2012, p. 119-154

que dans le Mercosur, il n'y a pas de système prévu pour assurer l'interprétation et l'application uniforme du droit dérivé. Interprétation et application restent ainsi l'apanage des juridictions nationales<sup>28</sup>. Cela conduit même à douter du caractère contraignant du droit créé. Le système passe encore largement par la diplomatie, et pas de manière systématique par le droit. Les parlementaires du Mercosur, qui étaient à l'origine (et sont encore pour la plupart) désignés au sein des Parlements nationaux, ont alors une capacité de rapprochements des ordres juridiques. Le concours de ces parlementaires est donc aussi une recherche d'efficacité, comme en témoigne l'initiative prise par ceux-ci de créer une véritable Cour de justice pour le Mercosur<sup>29</sup>.

Dans les premières années de fonctionnement du Mercosur, la voie parlementaire passait concrètement par l'action de la CPC qui a eu pour fonction avant la création du Parlement d'« accélérer les procédures internes d'incorporation des normes du Mercosur »<sup>30</sup>. Elle était composée de 16 représentants de chaque Etat membre, qui devaient se réunir deux fois par an. Le problème est que cette CPC n'était pas associée au processus de prise de décision, ce qui l'empêchait de remplir la mission qui lui avait été impartie. Cette CPC était toutefois conçue comme l'ancêtre du Parlement du Mercosur.

Selon son règlement intérieur, la CPC était dotée des attributs suivants : « caractère consultatif, délibératif et de formulation de déclarations, dispositions et recommandations »<sup>31</sup>. Et au défaut majeur de l'absence de capacité de décision, il faut encore ajouter une autre faiblesse : la consultation de la CPC n'était pas prévue dans les textes conventionnels, ce qui faisait du caractère consultatif auto-proclamé de cet organe une coquille vide. Dans ce contexte, une évolution institutionnelle était impérative, ne fût-ce que pour améliorer les apparences de la participation de représentants des citoyens au processus décisionnel du Mercosur.

Au sein de la CEDEAO, la lente conquête d'un pouvoir de co-législateur, inaboutie mais qui a connu récemment d'importantes avancées, était également une nécessité pour un Parlement qui évolue dans une structure qui est, elle aussi, à la recherche de sa consolidation. Dans ses premières années de fonctionnement, le Parlement de la CEDEAO souffrait d'une double faiblesse : une compétence consultative et non décisive, par le biais de moyens (avis et recommandations) dépourvus de caractère obligatoire. Cette faiblesse institutionnelle du Parlement risquait à terme de mettre en difficulté la Communauté elle-même.

La nécessité d'œuvrer à davantage de démocratie au sein de la Communauté ouest-africaine a cependant été exprimée à plusieurs reprises et dans divers instruments. Ainsi, le

---

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 120. Le protocole d'Olivos du 18 février 2002 qui est entré en vigueur le 1er janvier 2004, constitue néanmoins une importante évolution du système de règlement des différends au sein du Mercosur. Il instaure un Tribunal permanent de révision (TPR) comme autorité suprême pour régler les conflits entre les Etats membres et prévoit la possibilité de solliciter des opinions consultatives. Il s'agit toutefois d'un organe aux compétences encore très limitées, qui ne peut garantir l'uniformité du droit créé dans le Mercosur.

<sup>29</sup> A l'issue de la session plénière de 2010, les parlementaires ont approuvé le *Projet de Protocole Constitutif de la Cour de Justice pour le MERCOSUR* (2010 MERCOSUR/PM/PN n° 02/2010. Le texte de ce projet est accessible en ligne : Parlamento del Mercosur [http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/file/5353/1/proy\\_de\\_norma\\_02\\_1010\\_corte\\_de\\_justicia.pdf](http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/file/5353/1/proy_de_norma_02_1010_corte_de_justicia.pdf)). L'avenir de ce texte reste cependant incertain, puisque son entrée en vigueur éventuelle demeure soumise à la volonté politique des Etats.

<sup>30</sup> Article 25 du Protocole d'Ouro Preto du 17 décembre 1994.

<sup>31</sup> Article 3 du règlement intérieur de la Commission parlementaire conjointe, cité par O. Dabène, « L'option parlementaire. Intégrations régionales », *op. cit.*, note 17.

Protocole de la CEDEAO du 21 décembre 2001 sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité consacre sa section 1 aux « *principes de convergence constitutionnelle* ». Il comprend notamment dans son article 1<sup>er</sup> la mention de « *la participation du peuple aux prises de décisions* »<sup>32</sup>. Les références à la transparence démocratique alimentent par ailleurs largement les discours des présidents successifs du Parlement de la CEDEAO, et la plupart des perspectives institutionnelles rédigées au sein de la Communauté soulignent l'importance de promouvoir la démocratie « afin d'assurer l'implication effective des populations dans le processus de prise de décision et permettre à celles-ci de maîtriser leur destin »<sup>33</sup>.

Le chemin que doivent parcourir les parlements internationaux pour se voir reconnaître un rôle incontournable dans le processus normatif passe en définitive d'abord par une revendication « existentialiste ». En ce sens, le Parlement de la CEDEAO luttait-il avant l'adoption du protocole de décembre 2016 qui augmente enfin ses pouvoirs<sup>34</sup>, pour que son rôle soit clairement reconnu à l'échelle de la Communauté. A l'évidence, un Parlement trop effacé risque de ne jamais être regardé comme une institution à part entière, et peut rester ainsi à l'écart du schéma de la prise de décision. Ainsi peut-on lire dans la conclusion du plan stratégique de la quatrième législature de la CEDEAO : « Il ne fait aucun doute que le Parlement est utile en dépit de l'absence de prérogatives en matière législative »<sup>35</sup>. Cette assertion illustre la précarité certaine dans laquelle évoluait jusqu'ici le Parlement de la CEDEAO.

Les observations faites jusqu'ici permettent de constater qu'il est délicat pour les rédacteurs des traités de dépasser la posture de l'injonction à la démocratie au sein des organisations internationales régionales pour y substituer une réflexion plus approfondie sur la nécessité de la démocratie. C'est précisément le développement d'un pouvoir normatif au sein des Parlements internationaux qui conduit à réfléchir aux moyens d'émergence d'une démocratie internationale. A partir du moment où le pouvoir normatif au sein des organisations internationales n'appartient plus exclusivement aux représentants des Etats démocratiquement élus et/ou contrôlés par les citoyens nationaux, il n'est plus possible de se passer d'une réflexion sur l'émergence d'une démocratie à l'échelle internationale, fut-elle rudimentaire ou incomparable à la démocratie nationale.

Il ne faudrait pas considérer pourtant que les parlements internationaux sont les seuls maîtres de leurs destins, lesquels demeurent irrémédiablement liés à l'évolution de la structure dans laquelle ils prennent place.

## **II. L'exercice d'un pouvoir normatif, fondement de la consécration tardive des Parlements internationaux**

Ainsi que le rappelle de manière limpide Olivier Dabène, « [u]n Parlement s'inscrit dans une logique de démocratie représentative. Il constitue donc une greffe dans un

---

<sup>32</sup> S. M. Kienou, « L'incidence du droit régional africain sur le droit constitutionnel des États francophones d'Afrique de l'ouest », *Revue française de droit constitutionnel* 2017/2 (N° 110), p. 413-436, spéc. P. 427.

<sup>33</sup> Voir par exemple le Plan stratégique de la quatrième législature du Parlement de la CEDEAO (2016-2010) p. 15, disponible sur le portail en ligne de la CEDEAO : <http://parl.ecowas.int/wp-content/uploads/2017/01/PLAN-STRATEGIQUE-DE-LA-QUATRIEME-LEGISLATURE.pdf>

<sup>34</sup> L'acte additionnel relatif au renforcement des prérogatives du Parlement de la CEDEAO a été adopté par la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement le 17 décembre 2016.

<sup>35</sup> P. 30 du *Plan stratégique de la quatrième législature du Parlement de la CEDEAO (2016-2020)*, op. cit. note 33.

système politique d'intégration qui, par ailleurs, ne possède en général aucune autre caractéristique institutionnelle ou politique de la démocratie représentative : pas de gouvernement élu, pas de partis politiques régionaux agrégeant des préférences, etc »<sup>36</sup>. Ce constat conduit à s'étonner du nombre de parlements internationaux créés pour être adossés à des organisations internationales. Faut-il ainsi considérer que les Parlements internationaux n'ont qu'une fonction d'affichage qui répondrait à la promotion contemporaine de la transparence démocratique ? Il apparaît en réalité assez nettement que la légitimité démocratique est utile et même indispensable au rayonnement des Parlements internationaux (A) qui doivent parallèlement voir se développer en leur sein une véritable procédure législative (B).

### **A. Le rayonnement de la légitimité démocratique**

Ainsi que l'a fort bien exposé Rousseau dans son œuvre politique la plus célèbre, le désintérêt des citoyens à l'égard des affaires publiques menace directement l'institution à laquelle ils sont rattachés : « Sitôt que quelqu'un dit des affaires de l'État : que m'importe ? On doit compter que l'État est perdu »<sup>37</sup>. Par symétrie, il faut convenir du fait que l'institution dans laquelle la légitimité démocratique conduit les citoyens à se soucier des enjeux communs offre de réelles garanties quant à sa pérennité et à son développement. La légitimité démocratique dont peut se prévaloir une institution est ainsi une garantie fort recherchée dans une organisation régionale d'intégration. Les situations sont toutefois contrastées d'un modèle à l'autre.

Malgré la situation remarquable du Parlement européen, la donne institutionnelle de l'Union européenne contribue par divers aspects à compliquer le cheminement de ce Parlement dans l'équilibre démocratique des pouvoirs. Il y a en effet désormais au sein de l'Union européenne une prise de conscience de la vocation du Conseil à représenter en partie la légitimité démocratique : la double majorité est construite sur des considérations démographiques qui renvoient bien entendu au poids des peuples<sup>38</sup>.

C'est l'article 10 qui évoque la démocratie représentative au sein de l'UE, et il renvoie dans son deuxième paragraphe au Conseil de l'Union européenne dont les membres sont responsables devant les parlements ou les citoyens. Ainsi que le relève Olivier Dubos, au sein de l'Union européenne, « représentation des Etats et représentation des citoyens ne peuvent que coexister »<sup>39</sup>. L'équilibre démocratique n'a donc pas consisté à confier au Parlement européen l'exclusivité de la représentation citoyenne, mais à partager la représentativité entre le Parlement et le Conseil.

La quête visant à faire émerger un pouvoir normatif répondant à des garanties démocratiques au sein du cadre institutionnel européen qui fait aujourd'hui figure de modèle était pourtant jalonnée d'obstacles. Jean Monnet, qui fut le premier Commissaire au plan, envisageait ainsi la Commission européenne d'abord comme un organe technique et neutre, détaché des contingences politiques. C'est ce que les observateurs de la

---

<sup>36</sup> O. Dabène, « L'option parlementaire. Intégrations régionales », *op. cit.*, note 17.

<sup>37</sup> J.-J. Rousseau, *Du contrat social ou principes du droit politique*, Paris, Bordas, 1985 (1re éd. 1762),, livre III, chapitre 15, p. 168.

<sup>38</sup> Le système de la double majorité en vigueur au sein du conseil renforce le critère démographique. La majorité qualifiée est atteinte lorsque 55% des Etats membres réunissant au moins 65% de la population de l'UE ont voté en faveur du texte.

<sup>39</sup> O. Dubos, « Démocratie représentative et Union européenne : l'art de la fugue », in J. du Bois de Gaudusson et al. (dir.), *Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic – Démocratie et liberté : tension, dialogue, confrontation*, Bruxelles, Bruylant, 2008, pp. 429-441, spéc. p. 432.

construction européenne identifient comme une logique de type technocratique. A partir de cette vision singulière des pères fondateurs, l'intégration communautaire navigue depuis ses débuts entre exigence démocratique et effort de dépolitisation. Dans un tel contexte, le Parlement européen a rencontré des difficultés pour peser dans le jeu institutionnel. Il a finalement pu faire valoir son rôle à la faveur de l'approfondissement continu du marché intérieur conjugué à l'émergence de l'union politique. La Cour de justice des Communautés européennes a su accompagner cette émergence de la légitimité démocratique du Parlement européen en soulignant qu'il constituait l'expression d'un « principe démocratique fondamental, selon lequel les peuples participent à l'exercice du pouvoir par l'intermédiaire d'une assemblée représentative »<sup>40</sup>.

L'évolution de la perception du rôle des Parlements internationaux doit ainsi beaucoup au développement de leur pouvoir normatif. Ce pouvoir normatif accompagne la mutation des leviers de l'intégration : l'horizon presque exclusivement économique a laissé place à un projet à la fois plus audacieux et plus incertain. Ainsi que l'observe Deisy Ventura, dans ce contexte, « *la légitimité démocratique est en passe de devenir beaucoup plus qu'une dette des gouvernements à l'égard du citoyen. Elle devient un outil dont ils ont besoin pour mettre en œuvre leurs projets intégrationnistes* »<sup>41</sup>. Le pouvoir normatif à l'échelle internationale est donc à la fois un moyen d'action confié à des parlementaires élus, et un moyen de *légitimation* de l'ensemble de l'action d'une organisation régionale. Et l'on peut songer à cet égard à la revendication de plus en plus nette pour que soit reconnu un rôle accru du Parlement européen dans la zone euro<sup>42</sup>. A partir du moment où elle est devenue une réalisation tangible à laquelle il manque un réel relai démocratique, l'union économique et monétaire se passe de plus en plus difficilement d'un rôle accru du Parlement européen, qu'un embryon de budget commun rendrait tout à fait indispensable. Les réalisations de l'intégration européenne se pérennisent grâce à la légitimité qu'apporte le Parlement européen.

La comparaison avec les autres Parlements internationaux illustre une réelle convergence autour de l'absolue nécessité de l'élection au suffrage universel direct des parlementaires appelés à siéger dans les assemblées des organisations régionales. Cet acquis de la construction européenne est en lui-même une condition à la reconnaissance du pouvoir normatif des Parlements internationaux. Mais, comme ce fut le cas au sein des Communautés européennes, la mise en place du suffrage universel direct ne se fait que plusieurs années après la mise en place des assemblées parlementaires, retardant d'autant la conquête de leur pouvoir normatif.

Le protocole relatif au Parlement de la CEDEAO, acte organisant cette institution qui n'est que mentionnée dans le traité constitutif révisé, stipule que les parlementaires doivent être élus au suffrage universel direct par les citoyens des Etats membres<sup>43</sup>. Pour l'heure, cette modalité n'est pas mise en œuvre, et ainsi que le prévoit l'article 18 § 1, g) de l'acte additionnel de 2016 relatif au renforcement des prérogatives de ce Parlement<sup>44</sup>, les députés

---

<sup>40</sup> CJCE, 29 octobre 1980, Roquette c/ Conseil, aff. n° 138/79, Rec. CJCE, p. 3333 et s., et 29 octobre 1980, Maizena c/ Conseil, aff. n° 139/79, Rec. CJCE, p. 3393 et s.

<sup>41</sup> D. Ventura, « La gouvernance démocratique et l'intégration économique », *op. cit.*, note 26, p. 95.

<sup>42</sup> Voir en ce sens le discours « Initiative pour l'Europe » du Président Emmanuel Macron prononcé à La Sorbonne le 26 septembre 2017, dans lequel il appelle de ses vœux « contrôle parlementaire exigeant au niveau européen » à l'égard d'un budget de la zone euro.

<sup>43</sup> Article 7 § 1 du Protocole relatif au Parlement de la Communauté, A/P2/8/94.

<sup>44</sup> Acte additionnel A/SA.1/12/16 relatif au renforcement des prérogatives du parlement de la CEDEAO, adopté à Abuja le 17 décembre 2016.

sont en attendant désignés au sein des assemblées législatives des Etats membres, pour un mandat de quatre ans. Il y a donc ici un parallèle avec la situation de l'Assemblée parlementaire européenne avant les premières élections de 1979. C'est la conférence des chefs d'Etats de la CEDEAO qui décidera de l'adoption du suffrage universel direct pour l'élection des membres du Parlement.

Au sein du Mercosur, l'évolution a été plus rapide. Le Paraguay a été le premier pays à procéder à l'élection directe de parlementaires au sein du Parlasur, en 2007. Il a été suivi par l'Argentine, dont le Congrès a approuvé en 2014 la loi électorale prévoyant l'élection directe des 43 parlementaires argentins appelés à siéger au Parlasur. Les élections directes se sont donc tenues en octobre 2015 en Argentine<sup>45</sup>. L'agenda établi fixe 2020 comme limite pour l'élection de l'ensemble des membres du Parlasur au Suffrage universel direct, mais il a déjà été plusieurs fois repoussé. C'est bien sûr une évolution importante qui marquera une étape symbolique non négligeable. Les Etats du marché latino-américain ont fait de cette élection au suffrage universel direct un enjeu important de l'évolution institutionnelle. Il est à cet égard certain que le contexte de la crise économique argentine de la fin des années 1990-début 2000 a nécessairement joué un rôle non négligeable dans les choix institutionnels faits au sein du Mercosur : les limites du modèle dominant invitent à repenser le système de valeurs et l'outil parlementaire s'insère dans cette nouvelle donne politico-institutionnelle<sup>46</sup>.

## **B. Le développement de la procédure législative**

La réalisation et le développement des objectifs des organisations régionales d'intégration agissent comme un catalyseur pour la consécration du rôle des parlements internationaux qui leur sont attachés. Le cas européen l'illustre parfaitement, mais dans la mesure où cet exemple est de loin le plus couramment repris, il est utile de se pencher vers les autres continents, pour observer un mouvement général.

Le Parlement de la CEDEAO a connu récemment une importante évolution institutionnelle, par le biais de l'adoption par la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement le 17 décembre 2016 de l'acte additionnel relatif au renforcement des prérogatives du Parlement<sup>47</sup>. On trouve à l'article 4 de ce texte, parmi les prérogatives du Parlement, la mission de « *renforcer la démocratie représentative dans la Communauté* », ainsi que celle de « *conforter la légitimité des actes posés par l'exécutif communautaire en matière d'intégration régionale* », ou encore de « *participer au processus de l'adoption des actes communautaires* ».

Auparavant, le Parlement de la CEDEAO avait des compétences particulièrement limitées : il pouvait se saisir de toute question intéressant la Communauté (notamment en matière de droits de l'homme et de libertés fondamentales), mais sa compétence se limitait à la possibilité de faire des recommandations aux organes et institutions de la Communauté. Il pouvait par ailleurs être saisi pour avis sur toute question, et devait obligatoirement être saisi pour avis dans une série de domaines d'action de la Communauté.

---

<sup>45</sup> Pour un rapide panorama historique de l'évolution du Parlasur, voir le site internet de l'institution (en espagnol) : <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/149/1/parlasur/historia.html>

<sup>46</sup> Ainsi que l'écrit C. Dri soutenir le Parlasur est bien une réaction au projet de Zone de libre-échange des Amériques porté par les Etats-Unis. Voir en ce sens C. Dri, « La construction du Parlement du Mercosur. Le poids des institutions, des intérêts et des idées », *Revue Études internationales*, volume XLIV, n° 2, juin 2013, pp. 177-193, p. 192.

<sup>47</sup> Acte additionnel A/SA.1/12/16 du 17 décembre 2016, précité.

Désormais, le Parlement de la CEDEAO a fait un pas significatif vers le rôle de co-législateur, au moment où le champ d'action de la Communauté se développe. Selon l'acte additionnel de décembre 2016, le parlement est impliqué dans l'adoption de tous les actes communautaires relatifs aux politiques d'intégration économiques et monétaires de la CEDEAO ou au traité, et dans l'adoption du budget de la Communauté<sup>48</sup>. Il peut également, en collaboration avec le Conseil et la Commission, proposer des actes d'harmonisation législative à la Communauté.

Mais la révolution vient surtout de l'exigence d'avis simple et d'avis conforme du Parlement. Ces avis sont des modalités obligatoires dans ce nouveau texte. L'avis simple est requis pour la plupart des matières dans lesquelles le Parlement est compétent, et l'avis conforme est requis pour la révision du traité et de ses annexes ; la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; et l'adoption ou la révision de tous les actes communautaires relatifs aux politiques d'intégration économique et monétaire de la CEDEAO (aussi bien le commerce, la libre circulation des personnes et des biens, etc.)<sup>49</sup>.

Cette procédure d'avis conforme donne lieu à une véritable procédure législative avec plusieurs lectures, une possibilité d'amendements, et pas de possibilité pour le Conseil des ministres d'effectuer un passage en force. La proximité avec l'évolution connue par le Parlement européen est bien entendu évidente. Bien que le portail internet officiel de la CEDEAO aille jusqu'à décrire son Parlement comme un « organe commun de législateurs transnationaux »<sup>50</sup>, il est difficile de présenter ce Parlement comme un législateur. La question est plutôt de savoir s'il est devenu un co-législateur au sein de la CEDEAO, alors qu'il a longtemps (et jusqu'à récemment) été présenté comme n'ayant qu'une compétence consultative<sup>51</sup>. L'adoption de l'acte additionnel en décembre 2016 le met assurément sur cette voie. Un dernier indice de la montée en puissance de ce Parlement peut être trouvé dans le statut des parlementaires. Le Plan stratégique de la quatrième législature indique que l'acte additionnel relatif au renforcement des prérogatives du Parlement n'envisage pas la dualité du statut des députés du Parlement : cela signifie que les députés du Parlement de la CEDEAO ne siégeront plus au sein des assemblées nationales des États membres. Ils pourront ainsi se consacrer entièrement à leur fonction au sein du Parlement de la CEDEAO et éviterons les conflits d'intérêts éventuels avec leur État d'origine, privilégiant les intérêts communautaires dans leur œuvre législative.

Ces considérations sur les attributions du Parlement ne peuvent être isolées de l'évolution des compétences de la CEDEAO elle-même. Le développement du pouvoir normatif est en effet corrélé à l'élargissement des domaines de compétence de la Communauté. Lors de son entrée en fonctions en 1977, la CEDEAO était conçue comme une organisation à but purement économique. Le traité fondateur de l'organisation, signé à Lagos en 1975, évoque comme objectif de « *favoriser la croissance économique et le développement en Afrique de l'Ouest* ». Au regard de cet objectif très sectoriel et limité, le rôle du Parlement de l'organisation pouvait bien se limiter à un aspect plus symbolique et cosmétique qu'à une réelle recherche de transparence démocratique.

---

<sup>48</sup> Article 7 de l'acte additionnel du 17 décembre 2016.

<sup>49</sup> Article 12 de l'acte additionnel du 17 décembre 2016.

<sup>50</sup> <http://www.ecowas.int/institutions-2/le-parlement-de-la-cedeao/?lang=fr>

<sup>51</sup> Voir par exemple S. N. Tall, *Droit des organisations internationales africaines. Théorie générale, droit communautaire comparé, droit de l'homme, paix et sécurité*, Paris, L'Harmattan, 2015, p. 211. Le professeur Tall considérait en 2015 que « le Parlement de la CEDEAO n'a qu'une compétence consultative ».

Dans sa version actuelle, le traité est beaucoup plus complet quant aux missions reconnues à l'organisation : « *promouvoir la coopération et l'intégration dans la perspective d'une Union économique de l'Afrique de l'Ouest en vue d'élever le niveau de vie de ses peuples, de maintenir et d'accroître la stabilité économique, de renforcer les relations entre les Etats Membres et de contribuer au progrès et au développement du continent africain* »<sup>52</sup>. Ces objectifs, beaucoup plus vastes et développés, invitent désormais à envisager la présence du Parlement comme une réelle nécessité démocratique dans une organisation aux objectifs non exclusivement économiques<sup>53</sup>. La CEDEAO est en outre dotée d'une Cour de justice, directement ouverte aux individus, ce qui illustre le degré d'intégration juridique approfondie de cet ensemble régional<sup>54</sup>.

Dans le cas du Mercosur, il est frappant de constater qu'il n'y avait finalement pas de véritable processus législatif avant que ne soit créé le Parlement. L'absence de tradition parlementaire en Amérique latine<sup>55</sup> explique sans doute cette curiosité institutionnelle. La volonté de faire élire directement ce Parlement par les citoyens apparaît alors en elle-même comme un vecteur de reconnaissance de l'émergence d'un pouvoir normatif au sein du marché commun de l'Amérique du Sud. La démocratie elle-même n'était pas encore un acquis tout à fait solidifié au sein des membres du Mercosur au moment de sa création. Les régimes autoritaires n'étaient pas très loin<sup>56</sup>, et les Parlements devaient de toutes façons s'affirmer comme pouvoirs d'Etat. Même si l'on considère la dimension plus strictement économique du projet de Mercosur, qui se différencie en cela de la CEDEAO et de son rôle en matière de droits de l'homme et de maintien de la paix<sup>57</sup>, les parlementaires du Parlasur peuvent faire valoir leur rôle dans la défense des intérêts des entreprises locales, sur les tarifs douaniers, les subventions à l'exportation, ou l'ouverture des marchés. Comme le remarque Clarissa Dri, les parlementaires ont su tirer profit de leur légitimité politique pour établir des contacts avec les acteurs économiques et la société civile, notamment en diffusant leurs demandes régionales<sup>58</sup>. Mais leur fonction consultative demeure insuffisante.

Il est également intéressant de noter que le dialogue interparlementaire entre les députés de l'Union européenne et ceux du Mercosur a été privilégié et s'est développé de manière continue<sup>59</sup>. Ces rapprochements ont nourri ce qu'on peut appeler un

---

<sup>52</sup> Article 3 du Traité révisé de la CEDEAO.

<sup>53</sup> Ainsi que l'observe S. N. Tall, « la CEDEAO dont la mission essentielle est de favoriser l'intégration économique et la coopération entre ses membres, s'est vue, par la force des choses, obligée de s'intéresser aux questions de paix, de sécurité, et des Droits de l'homme, en raison d'un environnement de crise et de facteurs d'instabilité dans la sous-région » in S. N. Tall, *Droit des organisations internationales africaines*, *op. cit.*, p. 397.

<sup>54</sup> Ce type de Cour de justice intégrée est précisément absente du Mercosur, qui se contente d'un Tribunal permanent de révision.

<sup>55</sup> Voir en ce sens O. Dabène, in « La relance du Mercosur. Ouro Preto II ou le temps des réformes politiques », *op. cit.* note 13, spéc. p. 43.

<sup>56</sup> Comme l'observe Clarissa Dri, « Les législatures étaient encore jeunes dans les pays du Mercosur : si d'un côté la démocratie n'était plus une nouveauté, elle ne constituait pas un principe tout à fait solidifié non plus », in C. Dri, « La construction du Parlement du Mercosur », *op.cit.* note 44, spéc. p. 184.

<sup>57</sup> Il ne faudrait toutefois pas occulter l'amorce d'un virage politique au sein du Mercosur dont les premiers signaux ont été visibles au début des années 2000. Un Forum de consultation et de concertation politique (FCCP) avait ainsi été créé en 1998 pour établir un agenda politique dans lequel seraient envisagées notamment les questions liées à la citoyenneté communautaire, l'éducation, la culture ou encore développement social.

<sup>58</sup> C. Dri, « La construction du Parlement du Mercosur », *op. cit.*, p. 184.

<sup>59</sup> Le Parlasur collabore avec le Parlement européen dans une structure nommée EUROLAT (assemblée euro-latino-américaine). Cette assemblée regroupe 75 parlementaires latino-américains (dont une partie seulement au nom du Parlasur, le reste émanant d'autres parlements transnationaux latino-américains) et

« isomorphisme mimétique »<sup>60</sup>, qui a poussé la Commission parlementaire conjointe, ancêtre du Parlasur, à ressembler au Parlement européen. Quelques semaines après la création du Mercosur, les ministres des affaires étrangères de quatre des six pays fondateurs de cette organisation se sont rendus à Bruxelles pour observer le fonctionnement de l'intégration européenne et envisager des rapprochements avec les institutions européennes. Un accord de coopération interinstitutionnel fut signé quelques mois plus tard, en 1992. Il prévoyait l'échange d'informations, la formation du personnel, l'assistance technique et l'appui institutionnel des Communautés européennes.

Malgré ce jumelage, l'application du droit dérivé du Mercosur se fait encore de façon complexe et parfois obscure. Le principal problème est que cette entrée en vigueur reste subordonnée à la volonté politique des Etats, au sein d'une organisation encore fortement soumise aux aléas du fonctionnement intergouvernemental. Ainsi que l'expose Deisy Ventura, le Mercosur a été marqué à son origine par une « structure institutionnelle minimaliste » et une dynamique conçue autour d'une simple « entente inter-étatique »<sup>61</sup>. Le Parlasur se trouve donc pour l'avenir face à l'opportunité de porter la transparence et l'efficacité juridique comme des étendards sur le chemin de sa consécration véritable. Et si certains observateurs ne voyaient pas la création du Parlement du Mercosur comme le meilleur moyen d'installer un fonctionnement démocratique<sup>62</sup>, il n'est guère contestable que le développement d'un véritable processus législatif au sein du Mercosur est de nature à faire de cette organisation un projet politique apte à proroger l'ambition de marché commun de ses créateurs.

\*

\*\*

Il apparaît finalement que les parlements internationaux jouissent d'une légitimité objective dans l'exercice d'un pouvoir normatif transnational, qui ne suffit pas néanmoins à garantir l'émergence véritable d'une opinion publique transnationale, laquelle pourra seule garantir dans la durée l'existence d'une démocratie à l'échelle internationale.

Le caractère particulièrement pragmatique de la méthode communautaire sur le continent européen, qui inspire l'Amérique du Sud comme l'Afrique de l'Ouest, irrigue chaque étape de l'évolution de l'Union européenne. Mais d'autres leviers doivent être actionnés. Les efforts pour faire émerger une communauté politique, qui puisse incarner progressivement la démocratie à une échelle supranationale, ont été traduits dans les timides avancées autour de l'identité européenne et à travers l'émergence de la notion de citoyenneté européenne. Mais le pouvoir normatif d'un Parlement international ne peut sans doute pas être déconnecté à long terme d'une véritable communauté politique, ressentie comme telle. Au sein des communautés puis de l'Union, c'est notamment la

---

75 parlementaires du Parlement européen et prévoit une collaboration sur des thèmes comme les affaires politiques, les droits de l'homme, les affaires économiques, l'éducation ou le changement climatique.

<sup>60</sup> C. Dri, « La construction du Parlement du Mercosur », *op. cit.* spéc. p. 188.

<sup>61</sup> D. Ventura, *Les asymétries entre le Mercosur et l'Union européenne. Les enjeux d'une association interrégionale*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2003, pp 31 et 79.

<sup>62</sup> Citons ici O. Dabène, pour qui « si l'on prend acte de la volonté actuelle de démocratiser le Mercosur, il n'est pas du tout certain que la création d'un Parlement soit la meilleure option. Elle risque même d'apparaître quelque peu décevante dans une région qui innove depuis plus de dix ans en matière de démocratie participative » in « La relance du Mercosur. Ouro Preto II ou le temps des réformes politiques », *op. cit.* note 13, spéc. p. 42.

création de nouveaux droits qui permet d'envisager un dépassement du cadre national dans la protection juridique du citoyen<sup>63</sup>. Le Mercosur comme la CEDEAO suivent la même voie.

L'émergence de la démocratie à l'échelle d'une organisation régionale d'intégration doit à terme répondre à une difficulté qui tient à la temporalité : le pouvoir normatif de l'assemblée élue doit venir au bon moment corriger la tendance naturelle à une dérive technocratique.

---

<sup>63</sup> « la légitimité d'un processus d'intégration se construit sur la base des avantages qu'il procure aux citoyens », *Ibid.*, p. 42.