

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1987 - 1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 9 décembre 1987

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur :

1° - la proposition de loi n° 113 rectifiée (1987-1988), adoptée par l'Assemblée nationale

2° - la proposition de loi n° 88 (1987-1988) de M. Xavier de Villepin et plusieurs de ses collègues,

3° - la proposition de loi n° 109 (1987-1988) de M. Hector Viron et plusieurs de ses collègues,

relatives à la reconnaissance de la vocation internationale de l'Association internationale des parlementaires de langue française,

Par M. Michel ALLONCLE

Sénateur

(1) Cette Commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Yvon Bourges, Pierre Matraja, Michel d'Aillières, Emile Didier, vice-présidents ; Jean Garcia, Jacques Genton, Michel Alloncle, Guy Cabanel, secrétaires ; MM. Paul Alduy, Jean-Pierre Bayle, Jean-Michel Baylet, Jean-Luc Bécart, Jean Bénard Mousseaux, André Bettencourt, Michel Caldaguès, Jean Chamant, Jean-Paul Chambriard, Jacques Chaumont, Michel Chauty, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Claude Estier, Maurice Faure, Louis de la Forest, Gérard Gaud, Philippe de Gaulle, Michel Giraud, Jacques Golliet, Mme Nicole de Hauteclouque, MM. Marcel Henry, Louis Jung, Christian de La Malène, Bastien Leccia, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Mont, Michel Moreigne, Jean Natali, Charles Ornano, Paul d'Ornano, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Emile Tricon, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (8e législ.) : n° 1020, 1035, 1036, 1061, 1075 et T.A. 184

Sénat : n° 113, 88 et 109 (1987-1988)

SOMMAIRE

	pages
- Introduction : plusieurs propositions de loi, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, tendent à reconnaître la vocation internationale de l'Association internationale des parlementaires de langue française	3
PREMIERE PARTIE - L'Association internationale des parlementaires de langue française : une association interparlementaire devenue le véritable "Parlement de la francophonie"	4
A - Les objectifs et la composition de l'A.I.P.L.F.	4
1°). Rappel historique : la genèse de l'A.I.P.L.F.	4
2°). La composition de l'Association	4
B - La structure et les activités de l'Association	5
1°). Les organes de l'A.I.P.L.F.	5
2°). Les réalisations de l'A.I.P.L.F.	6
SECONDE PARTIE - Les dispositions proposées : l'opportune reconnaissance de la vocation internationale de l'A.I.P.L.F.	9
A Les propositions de loi soumises au Sénat	9
1°). Le dispositif proposé	9
2°). Une réponse pragmatique à la demande de l'A.I.P.L.F. de conclure avec le gouvernement français un accord de siège ..	9
B - Les observations de votre rapporteur	11
1°). Une solution efficace et opportune	11
2°). Un intérêt politique et technique très appréciable pour l'A.I.P.L.F.	11
Les conclusions de votre commission	12

Mesdames, Messieurs,

Plusieurs propositions de loi, déposées récemment tant au Sénat qu'à l'Assemblée nationale, concernent l'Association internationale des parlementaires de langue française, association fondée en 1967 et réunissant des parlementaires, groupés en sections nationales, dans le but de favoriser les initiatives de toute nature pour le rayonnement de la langue française.

Ces diverses propositions (propositions n° 88 et 109 (1987-1988) au Sénat, propositions n° 1020, 1035, 1036, et 1061 (8e législature) à l'Assemblée nationale), rédigées en termes analogues et émanant de tous les horizons politiques, ont pour objet de reconnaître la vocation internationale de l'A.I.P.L.F., afin de conférer à cette association - dont le secrétariat général est installé à Paris - un statut particulier renforçant son indépendance et ses moyens d'action.

L'Assemblée nationale ayant adopté, le 27 novembre dernier, le dispositif, extrêmement simple, commun à l'ensemble de ces propositions de loi, il appartient aujourd'hui au Sénat, en adoptant à son tour le texte proposé, de décider de donner à ces propositions force de loi.

Il s'agirait là, aux yeux de votre rapporteur, d'un geste extrêmement positif, soulignant la volonté des pouvoirs publics français de faciliter les activités de l'A.I.P.L.F. et de lui assurer l'indépendance nécessaire à l'exercice de son rôle international.

Il s'agirait là d'un signe important, attendu depuis de longues années et vivement souhaité par nos partenaires au sein de l'A.I.P.L.F.

Votre rapporteur vous propose toutefois, avant d'analyser les dispositions proposées et pour mieux souligner leur portée et leur signification, de rappeler ici brièvement les caractéristiques principales de l'A.I.P.L.F., son organisation, ses structures et ses activités.

*

**

- PREMIERE PARTIE -

L'association internationale des parlementaires de langue française : une association interparlementaire devenue le véritable "Parlement de la francophonie".

A - Les objectifs et la composition de l'A.I.P.L.F.

1°). Rappel historique : la genèse de l'A.I.P.L.F.

L'assemblée constitutive de l'Association internationale des parlementaires de langue française s'est tenue à Luxembourg les 17 et 18 mai 1967 à la suite d'une suggestion de M. Léopold Sedar Senghor de réunir dans une association les Parlements de tous les pays utilisant le français comme langue d'expression ou de travail.

Vingt-trois délégations - venues d'Europe, d'Afrique, d'Amérique et d'Asie - participèrent à cette assemblée constitutive à l'occasion de laquelle furent établis les statuts de l'A.I.P.L.F.

L'article 2 de ces statuts précise en particulier les objectifs de l'association. Dans le but de favoriser les initiatives favorisant le rayonnement de la langue française, l'A.I.P.L.F. participe à toutes les actions de nature à servir la culture française dans les pays francophones et à faire connaître, par la langue française, la culture des peuples qui font un usage habituel du français sans être de culture française.

L'A.I.P.L.F. a ainsi pour vocation, par l'étude des questions culturelles, mais aussi économiques et sociales d'intérêt commun, de constituer entre les parlementaires qui la composent une étroite coopération fondée sur la solidarité francophone et de contribuer à un véritable dialogue entre les cultures.

2°). La composition de l'Association

L'article 3 des mêmes statuts précise d'autre part la composition de l'Association.

L'A.I.P.L.F. est composée de parlementaires groupés en sections formées au sein des Parlements où la langue française est langue officielle, langue de relations internationales ou "langue fréquemment parlée". Cette disposition statutaire donne ainsi accès à l'A.I.P.L.F. à des représentants de pays dont le français n'est ni langue maternelle ni langue officielle.

Les sections de l'A.I.P.L.F. sont soit nationales, soit provinciales -ou issues des États membres d'un État fédéral-, soit formées par des communautés disposant de compétences législatives dans certains domaines.

L'Association compte ainsi aujourd'hui 33 sections membres, constituées au sein des Parlements des pays suivants : Belgique (communauté française), Brésil, Burundi, Cameroun, Canada, Comores, Congo, Côte-d'Ivoire, Djibouti, Egypte, France, Gabon, Jersey, Liban, Luxembourg, Mali, Maroc, Nouveau-Brunswick, Ontario, Québec, Ile Maurice, Monaco, Rwanda, Sénégal, Seychelles, Suisse (représentation de la Fédération et des cantons de Genève et du Jura), Syrie, Togo, Tunisie, Vanuatu et Zaïre.

Il faut encore y ajouter :

- trois sections associées, représentant la Louisiane, le Maine et le Val d'Aoste ;
- un groupe de parlementaires associés grecs ;
- et un certain nombre de délégations qui assistent aux réunions en tant qu'observateurs : outre les organisations internationales ou francophones avec lesquelles elle entretient des relations, divers parlements ou gouvernements, tels que le Bénin, le Burkina-Faso, le Cap-Vert, la Guinée-Bissau, Madagascar, le Massachusetts , le Niger, la Nouvelle Ecosse, la Principauté d'Andorre, Sao Tome et Principe, Pondichéry, Rhodes Island, Dominique et Sainte-Lucie, le Vermont, le Vietnam y ont envoyé des délégations.

L'Association étend ainsi ses structures et son influence dans toutes les parties du monde en développant entre une quarantaine de pays un esprit de collégialité et d'amitié et en conduisant des actions dans les domaines de la coopération, du développement économique et des problèmes sociaux qui figurent au premier rang des préoccupations de ses membres.

B - Les structures et les activités de l'Association

1°. Les organes de l'A.I.P.L.F.

La structure de l'Association repose sur trois organes principaux : l'Assemblée générale, le Bureau et le Secrétariat général.

-L'Assemblée générale, qui rassemble les membres de l'A.I.P.L.F., se réunit au moins une fois tous les deux ans. C'est ainsi que la 15e Assemblée générale s'est déroulée à Québec en septembre 1986 et que la 16e doit se tenir à Yaoundé au mois de janvier prochain.

L'Assemblée générale trace les orientations et définit les principes qui doivent guider l'action de l'association. Durant ces assemblées, les parlementaires sont réunis en cinq commissions - commission générale, commission culturelle, commission de coopération et de développement, commission des affaires parlementaires et commission chargée des relations entre l'A.I.P.L.F. et l'A.C.C.T. (Agence de coopération culturelle et technique). Ils y dressent le bilan des résultats obtenus et adoptent des résolutions concernant les activités à venir.

- *Le Bureau* de l'Association est, pour sa part, composé de parlementaires désignés par leurs sections respectives et élus par l'Assemblée générale. Il est présidé, comme l'Assemblée générale, par le président de l'A.I.P.L.F. (actuellement M. Daouda Sow, président de l'Assemblée nationale du Sénégal).

Le Bureau, qui se réunit à la veille de chaque Assemblée générale puis en session de printemps, veille à l'application des vœux et des résolutions adoptées par l'Assemblée générale et contrôle, entre les sessions, l'exécution des décisions de l'Assemblée générale dont il exerce les pouvoirs par délégation.

- Enfin, *le Secrétariat général* de l'A.I.P.L.F. est établi à Paris (235, boulevard Saint-Germain), soulignant le rôle privilégié qui revient à la France pour faciliter les activités de l'Association et lui assurer l'indépendance nécessaire dans l'exercice de ses activités.

Le Secrétariat général -qui comprend un secrétaire général parlementaire et un secrétaire général administratif, assisté de trois conseillers - est chargé de l'exécution des décisions prises et prend toute initiative nécessaire à leur mise en oeuvre, sous l'autorité du Bureau et de l'Assemblée générale. En outre, dans chacune des principales régions d'activité de l'A.I.P.L.F. (Afrique, Amérique, Europe), un parlementaire chargé de mission coordonne les activités de l'Association et assure sa représentation.

2°. Les réalisations de l'A.I.P.L.F.

Après vingt années d'existence, l'Association peut inscrire à l'actif de son bilan un nombre appréciable de réalisations, dans le cadre de sa mission générale qui est de favoriser les initiatives de toute nature pour le rayonnement de la langue et de la culture françaises.

Mis à part l'édition d'une revue, l'organisation de colloques et de visites d'information et d'amitié, de multiples actions de coopération interparlementaire, et des rapports constants avec les nombreux organismes internationaux auprès desquels elle est officiellement accréditée, les principales activités de l'A.I.P.L.F. touchent à la fois au domaine culturel, aux questions économiques et

sociales, et justifie la part active qu'elle prend aux travaux des sommets francophones.

- Pour défendre et illustrer *la culture* française et contribuer à faire connaître les cultures et civilisations des peuples qui font un usage habituel du français, l'A.I.P.L.F. a notamment joué un rôle déterminant dans la création, en 1970, de l'Agence de coopération culturelle et technique (A.C.C.T.), principale organisation internationale de la francophonie.

- Mais l'Association a également marqué son intérêt dans *les domaines économiques et sociaux* d'intérêt commun, auxquels ses membres sont particulièrement attachés. Elle déploie ainsi une grande activité pour les questions relatives à la coopération et au développement. A ce titre, l'A.I.P.L.F. a, par exemple, activement contribué aux travaux des Nations Unies concernant la sécheresse au Sahel, à la fois par des missions internationales et l'organisation de stages.

- L'A.I.P.L.F. apporte enfin sa *contribution aux sommets francophones* ou -pour reprendre leur dénomination exacte- des "pays ayant en commun l'usage du français". L'Association a ainsi été représentée au sommet de Versailles et de Paris, en février 1986, comme au sommet de Québec, en septembre dernier. Elle a apporté, en tant que représentante des Parlements francophones, de précieuses contributions à ces réunions rassemblant les Chefs d'Etat et de gouvernement des pays francophones.

*

**

Ainsi, par le réseau actif qu'elle a su tisser de par le monde, par la qualité de ses débats et la vitalité de ses actions, l'A.I.P.L.F. a acquis le statut d'une organisation internationale de la francophonie et constitue aujourd'hui le véritable "Parlement de la francophonie", selon l'heureuse définition qui en est donnée par l'exposé des motifs de la proposition de loi qui nous est soumise.

Mais le dynamisme renouvelé dont bénéficie la francophonie tant sur le plan national que sur le plan international, le rôle que doit jouer l'A.I.P.L.F. dans le cadre des travaux des sommets francophones, imposent aujourd'hui à l'Association de redoubler d'ardeur et d'activité pour proposer de nouvelles actions, servir de relais d'information auprès des Parlements et des opinions publiques nationales, et effectuer des missions plus spécialisées.

L'A.I.P.L.F. doit donc disposer des moyens d'action et du statut international nécessaires pour jouer ce rôle et remplir ainsi pleinement sa mission. C'est à cet objectif qu'ont souhaité contribuer

les auteurs des différentes propositions de loi qui sont aujourd'hui
soumises à l'examen du Sénat.

*

**

- SECONDE PARTIE -

Les dispositions proposées : l'opportune reconnaissance de la vocation internationale de l'A.I.P.L.F.

A - Les propositions de loi soumises au Sénat

1°). Le dispositif proposé

Les six propositions de loi déposées - quatre à l'Assemblée nationale et deux au Sénat -, signées par des représentants de tous les groupes politiques de chacune des deux assemblées, comportent un intitulé et un dispositif identiques.

Déjà adopté par l'Assemblée nationale, ce dispositif est caractérisé par sa brièveté - deux articles - et sa simplicité.

- *L'intitulé* du texte proposé reconnaît par voie législative à l'A.I.P.L.F. - qui constitue, en droit français, une association de droit privé - une "vocation internationale", afin de conférer à l'Association un statut particulier renforçant son indépendance et ses moyens d'action.

- *L'article premier* est ainsi rédigé : l'A.I.P.L.F., "organisation internationale de la francophonie, bénéficie, en France, pour l'exercice de ses missions, des privilèges et immunités habituellement accordés aux organisations internationales".

Ainsi se trouvent consacrées par la loi deux idées complémentaires :

- la reconnaissance du caractère d'"organisation internationale de la francophonie" à l'A.I.P.L.F. ;

- et l'attribution à l'Association, en France - où est installé son secrétariat général -, des privilèges et immunités dont jouissent les organisations internationales dont le siège est situé dans notre pays.

- *L'article 2* de la proposition renvoie enfin à un décret, pris sur proposition du ministre des Affaires étrangères, pour fixer les conditions d'application de la loi, c'est-à-dire pour préciser, dans le détail, les privilèges et immunités dont bénéficiera, en France, l'A.I.P.L.F.

2°). Une réponse pragmatique à la demande de l'A.I.P.L.F. de conclure avec le gouvernement français un accord de siège

Cette proposition de loi trouve son origine et sa justification première dans le souci d'apporter une réponse pragmatique à la demande de l'A.I.P.L.F. de conclure avec le gouvernement français un accord de siège.

- L'A.I.P.L.F. a, en effet, à de nombreuses reprises, depuis de longues années, manifesté *le souhait* d'ouvrir avec les autorités françaises des négociations en vue *de la conclusion d'une convention de siège* garantissant formellement son indépendance et sa liberté d'action en France et reconnaissant sa personnalité juridique en tant qu'institution internationale.

Il s'agissait moins là, pour l'A.I.P.L.F., d'obtenir quelques dérogations fiscales ou douanières limitées que d'harmoniser son statut juridique -à ce jour, celui d'une association privée soumise au droit commun des associations en France- à sa nature de fait -celle d'une organisation internationale regroupant des Parlements et émanant ainsi de pouvoirs publics.

- Mais cette demande d'une convention de siège présentée par l'A.I.P.L.F. s'est heurtée, au cours des dernières années, à *des obstacles juridiques difficilement contournables*. Le Quai d'Orsay a ainsi pu, à bon droit, faire valoir que le gouvernement français n'accorde de convention de siège qu'à des organisations intergouvernementales et que l'A.I.P.L.F., association relevant de la loi de 1901, n'a pas cette qualité mais constitue une organisation non gouvernementale.

Il semblait donc exclu de parvenir à la conclusion d'un accord de siège, sauf à transformer l'Association en une véritable organisation intergouvernementale. Une telle solution n'allait toutefois pas sans problèmes, ne serait-ce qu'en raison de la lourdeur -et de la lenteur inévitable- de la procédure qu'elle supposait : mettre au point et faire soumettre par les différents gouvernements des Parlements membres un traité international fondant l'A.I.P.L.F. comme organisation internationale intergouvernementale, puis négocier et faire approuver un accord de siège.

- Telles sont les raisons pour lesquelles une autre voie a été choisie, par le biais de *l'élaboration d'une loi interne* accordant à l'A.I.P.L.F. certaines immunités et certains privilèges. Il s'agit, dans un souci de pragmatisme et d'efficacité, et sans modifier le statut de l'A.I.P.L.F., de lui reconnaître, par la voie législative, le caractère d'organisation internationale et une série de dérogations fiscales, douanières ... analogues à celles habituellement accordées aux organisations internationales installées en France.

Telle est, très précisément, la solution proposée par les six propositions de loi aujourd'hui soumises au Sénat.

B - Les observations de votre rapporteur

1°. Une solution efficace et opportune

Cette solution ne saurait, selon votre rapporteur, être considérée comme parfaite. La reconnaissance de la "vocation internationale" de l'Association laisse l'A.I.P.L.F. dans sa condition de sujet de droit français. Et la détermination précise des privilèges et immunités qui lui seront accordées demeurera à la décision du gouvernement français, non seulement du Quai d'Orsay, mais aussi des autres départements ministériels concernés.

Malgré ces *imperfections*, la voie législative proposée ne constitue pas un simple pis-aller ; elle constitue une procédure efficace pour répondre à la délicate question posée :

- il s'agit *d'une solution rapide* puisqu'après un vote positif du Sénat, il suffira au gouvernement d'élaborer - dans des délais qui pourraient être très brefs - le décret prévu à l'article 2 pour que l'A.I.P.L.F., dont le caractère d'organisation internationale de la francophonie sera désormais reconnu, bénéficie des privilèges et immunités usuels des organisations internationales installées en France ;

- il s'agit ensuite *d'une solution simple*, beaucoup moins lourde notamment que celle qui eût consisté à transformer l'A.I.P.L.F. en une véritable organisation intergouvernementale permettant la négociation d'un accord de siège ;

- il s'agit enfin *d'une solution opportune* parce qu'elle souligne heureusement, s'agissant d'une association internationale dont le secrétariat général est installé à Paris, la volonté des pouvoirs publics français de faciliter ses activités, de renforcer ses capacités d'action et son prestige, et de lui assurer l'indépendance nécessaire à son rôle international.

2°. Un intérêt politique et technique très appréciable pour l'A.I.P.L.F.

La reconnaissance de sa vocation internationale et des privilèges et immunités habituellement accordés aux organisations internationales présenteraient, pour l'A.I.P.L.F., un intérêt politique et technique très appréciable.

- la présente proposition de loi, si elle est votée, donnera d'abord *satisfaction à une demande ancienne* et très vive de nombreux partenaires de la France au sein de l'A.I.P.L.F. Les parlementaires français que nous sommes ne sauraient, à l'heure de la décision,

négliger l'attachement accordé -notamment par nos amis africains et canadiens- à la prise en compte de cette revendication de l'Association, et, par là, la nécessité pour notre pays de marquer, par un geste concret, sa volonté de renforcer l'indépendance et les moyens d'action de l'A.I.P.L.F.

- L'A.I.P.L.F. verra ainsi sa *position politique confortée au sein du mouvement francophone*. L'A.I.P.L.F., qui regroupe près de quarante sections formées au sein de Parlements nationaux ou régionaux, sera reconnue pour ce qu'elle est, c'est-à-dire l'organisation internationale parlementaire de la francophonie. En consacrant la vocation internationale de l'A.I.P.L.F., la présente proposition de loi lui donnera plus de force, plus de poids sur la scène francophone. Elle marquera et soulignera la participation active prise par les parlementaires au vaste mouvement actuel d'affirmation de la francophonie.

- Enfin, la mise en oeuvre du texte proposé donnera à l'A.I.P.L.F. *une position juridique et technique plus solide*. Faisant de l'A.I.P.L.F. une association exceptionnelle, une entité sui-generis échappant désormais à certaines prérogatives de contrainte pesant normalement sur les associations, les privilèges et immunités qui seront accordés à l'Association elle-même et à son personnel renforceront de manière appréciable ses moyens d'action.

*

**

Les conclusions de votre commission.

Pour toutes ces raisons, votre rapporteur estime que, par l'adoption du présent texte, le Parlement français donnera à l'A.I.P.L.F. les moyens indispensables pour jouer le rôle renouvelé qui doit être aujourd'hui le sien, notamment dans le cadre des sommets francophones, et permettra ainsi d'effectuer un pas supplémentaire en faveur de la francophonie dans le monde.

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné les propositions de loi faisant l'objet du présent rapport au cours de sa séance du 9 décembre 1987. A l'issue d'un échange de vues auquel ont pris part, outre le rapporteur, MM Michel d'Aillières, président, Michel Chauty et Michel Crucis, elle a décidé de vous proposer d'adopter sans modification, la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, relative à la reconnaissance de la vocation internationale de l'Association internationale des parlementaires de langue française.

*

**

PROPOSITION DE LOI
relative à la reconnaissance de la vocation
internationale de l'Association internationale des
parlementaires de langue française

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Article premier.

L'Association internationale des parlementaires de langue française (A.I.P.L.F.), organisation internationale de la francophonie, bénéficie, en France, pour l'exercice de ses missions, des privilèges et immunités habituellement accordés aux organisations internationales.

Art. 2.

Les conditions d'application de la présente loi seront fixées par décret, sur proposition du ministre des Affaires étrangères.