

La Commission de la Politique extérieure



Institution et composition de la Commission de la Politique extérieure

Instituée par la loi n° 54 du 5 mars 1954 (ci-après désignée « Loi de 1954 ») en application de l'article 19.3 de la Constitution nationale, la Commission de la Politique extérieure se distingue fondamentalement des autres commissions permanentes du Folketing, dont la fonction est en principe définie par la commission du Règlement intérieur du parlement danois.

Elle se compose de 17 membres titulaires et 17 suppléants, assistés par un secrétariat du Département parlementaire du Folketing.

Dispositions constitutionnelles et législatives concernant la commission de la Politique extérieure

L'article 19.3 de la Constitution dispose que « le Folketing instaure en son sein une Commission de la Politique extérieure que le gouvernement consulte avant toute décision de portée majeure en matière de politique étrangère. Les dispositions précises concernant cette commission sont définies par la loi ».

La loi de 1954 stipule ce qui suit :

- Le gouvernement consulte la commission avant toute décision de grande portée en matière de politique étrangère,
- La commission se concerta avec le gouvernement sur toutes les questions importantes concernant la politique étrangère du pays,
- La commission reçoit du gouvernement les informations concernant les questions de politique étrangère.

Aux termes de l'article 19.1 de la Constitution, c'est essentiellement « le roi » (c'est-à-dire le gouvernement) qui « agit au nom du royaume dans les affaires internationales ». En d'autres termes, c'est lui qui dirige la diplomatie du Danemark.

ART. 19 DE LA CONSTITUTION

Article 19. Le Roi agit au nom du Royaume dans les affaires ayant trait aux relations extérieures du Danemark. Toutefois il ne peut, sans l'accord du Folketing, ni agir en vue d'augmenter ou réduire le territoire du Royaume, ni souscrire à un engagement pour l'application duquel le concours du Folketing est nécessaire ni à aucun autre engagement important. Il ne peut non plus dénoncer, sans l'assentiment du Folketing, aucun accord international souscrit par le Danemark avec l'accord du Folketing.

II. Le Roi ne peut, sans l'autorisation du Folketing, employer des moyens militaires de dissuasion contre aucun État étranger, sauf aux fins de défense contre une agression armée visant le territoire national ou les forces armées danoises. Les mesures qu'il prendrait en vertu de cette disposition devront être soumises immédiatement au Folketing. Si le Folketing n'est pas réuni à ce moment, il devra être convoqué sans délai.

III. Le Folketing institue en son sein une commission de la Politique extérieure que le gouvernement consulte avant de prendre une décision de grande portée en matière de politique étrangère. Les dispositions précises concernant cette commission sont fixées par la loi.



Toutefois, la Constitution et la loi de 1954 donnent au Folketing un certain nombre de pouvoirs lui conférant un certain droit de regard sur la politique étrangère de l'exécutif.

Dans ce domaine, le gouvernement est par ailleurs soumis au contrôle parlementaire général et spécifique qu'exerce sur lui le Folketing dans tous les domaines, ce qui veut dire, entre autres choses, que les compétences en politique extérieure de deux commissions permanentes en particulier, en l'occurrence la Commission des Affaires étrangères et la Commission de la Défense nationale, ont un champ d'exercice commun. Ces organes ont ainsi la possibilité de mettre en œuvre les méthodes de contrôle parlementaire ordinaire de la politique gouvernementale en matière de politique étrangère et de défense nationale. Une pratique s'est ainsi progressivement instaurée, qui admet l'examen en parallèle des dossiers par la Commission de la Politique extérieure et les commissions permanentes concernées. Cela veut dire que, par exemple, la commission de la Défense et la La Commission de la Politique extérieure peuvent, chacun de son côté et simultanément, auditionner le Premier ministre, le ministre des Affaires étrangères ou le ministre de la Défense sur un même dossier concernant les relations extérieures, la sécurité ou la défense du Danemark. On peut en dire de même de la Commission des Affaires étrangères qui, sur les questions qui appartiennent à son domaine de compétence, a le même pouvoir de contrôle du gouvernement.

Le Danemark ayant été dirigé par des gouvernements de minorité durant la majeure partie de l'époque actuelle, le Folketing – et de ce fait la Commission de la Politique extérieure

– jouent un rôle relativement important dans la politique étrangère menée par l'exécutif qui, pour se maintenir, cherche à obtenir le soutien parlementaire le plus large dans ce domaine.

Les questions de politique étrangère d'une grande importance ou d'une grande portée en matière de politique étrangère

Tout d'abord, on est en droit de se demander comment reconnaître une question ayant « une portée » suffisamment grande « en matière de politique étrangère » pour faire obligation au gouvernement de se concerter avec la Commission de la Politique extérieure. Puisque l'initiative de consulter la commission appartient au gouvernement, c'est d'abord lui qui apprécie dans quelle mesure un projet de décision donné a « une grande portée en matière de politique étrangère ». Son appréciation repose sur plusieurs facteurs : en premier lieu



La salle de réunion de la Commission de la Politique extérieure décorée des toiles de Per Kirkeby



L'escalier de la Reine

sur une analyse de la question au plan international, ensuite en tenant compte des conséquences qu'aura la position du Danemark sur la question, enfin sur l'intérêt que peut avoir la question pour le Danemark.

L'analyse de cette obligation de consultation permet donc de constater que le gouvernement dispose d'une certaine marge d'appréciation.

Toutefois, il existe certaines règles pratiques qui guident la décision du gouvernement de consulter. Ainsi, tout projet ou proposition qui, aux termes de l'article 19.1 et 2, doit être adopté par le Folketing, est d'abord examiné par le gouvernement avec la Commission de

la Politique extérieure avant d'être soumis à la commission permanente dont il relève. La participation des forces armées danoises à des opérations internationales compte parmi les questions que la Commission de la Politique extérieure examine avant que le Folketing ne présente une proposition de décision parlementaire.

Obligation de consultation

L'obligation faite au gouvernement de consulter la commission se traduit en pratique par l'obligation pour le ministre (en général le Premier ministre ou le ministre des Affaires étrangères) qui présente une affaire importante à la Commission de la Politique extérieure, d'être présent à la séance de présentation, d'écouter les éventuels commentaires des commissaires et de répondre à leurs questions.

Cette obligation peut porter sur des problèmes d'actualité internationale, comme la lutte contre le terrorisme, le conflit du Moyen-Orient ou la situation dans les Balkans ou bien sur l'ordre du jour des réunions du Conseil européen.

Quoique le gouvernement ne soit pas obligé d'en tenir compte, le point de vue de la Commission de la Politique extérieure sert de révélateur qui lui permet d'évaluer dans quelle mesure sa politique a le soutien de la majorité parlementaire.

Le fait qu'une question doive être soumise à la décision du Folketing conformément à d'autres dispositions de la Constitution (comme l'art. 19.1) ne dispense pas le gouverne-



ment de l'obligation de consulter la commission. Le but recherché est précisément de faire en sorte qu'un débat parlementaire ait lieu sur la question avant la fin des négociations concernées.

La portée de l'obligation de consultation est analysée en détail par la Commission de la Politique extérieure dans son « Rapport n° 3 du 13 mars 2000 relatif à une décision de grande portée en matière de politique étrangère (en l'occurrence l'examen par le gouvernement de la proposition de sanctions contre l'Autriche) » et son « Rapport n° 2 du 16 mars 2001 relatif à une question ayant trait à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'Union européenne ».

Obligation de concertation

Outre l'obligation constitutionnelle de consultation, la loi de 1954 impose au gouvernement de se concerter avec la Commission de la Politique extérieure. Ainsi, aux termes de l'art. 2, la commission « doit se concerter avec le gouvernement sur les questions ayant une importance pour la politique étrangère du Danemark ».

Le gouvernement doit par conséquent veiller à ce que la commission soit largement informée des questions de politique étrangère en cours, les informations qui lui sont fournies constituant les bases d'échanges de points de vue entre elle et le gouvernement sur l'actualité politique internationale.

L'obligation de concertation faite à l'exécutif est ainsi étroitement liée à son obligation d'informer la commission.

Obligation d'information

En dernier lieu, la loi de 1954 dispose que cet organisme « reçoit du gouvernement les informations ayant trait aux questions de politique étrangère ».

Cette obligation a pour but de garantir que la commission soit à même de conseiller le gouvernement et de se concerter avec lui sur la base de données suffisantes et sérieuses.

En règle générale, pour informer la Commission de la Politique extérieure, le gouvernement, par le biais du Premier ministre, du ministre des Affaires étrangères et/ou du ministre de la Défense, lui communique oralement les éléments dont il dispose notamment sur les conférences internationales et les négociations bilatérales en cours en indiquant la position qu'il entend adopter à leur sujet, et par la suite l'informe (de vive voix également) de l'évolution des événements.

Confidentialité

L'article de la loi visée plus haut fait obligation aux membres de la Commission de la Politique extérieure d'observer la plus stricte discrétion sur les renseignements qu'ils obtiennent au sein de leur organe si le ministre concerné ou le président de leur commission le demandent. Dans ce cas, aucune publicité ne doit non plus être donnée aux concertations entre le gouvernement et la commission.

La règle de confidentialité entraîne la non-publication des comptes rendus des réunions. Les membres titulaires et leurs suppléants peuvent toutefois consulter ces documents sur place au secrétariat de leur commission.

Questions écrites au gouvernement

Outre les délibérations dans le cadre de ses rencontres avec les représentants de l'exécutif, la commission a la possibilité d'adresser des questions écrites au gouvernement. Celui-ci y répond oralement, sous le point « Questions » de l'ordre du jour, lors de la première réunion ordinaire qui suit leur soumission. Adressées obligatoirement par le biais du secrétariat parlementaire de la commission, les questions doivent parvenir au ministère des Affaires étrangères au plus tard trois jours ouvrables avant la date de la réunion à laquelle une réponse est prévue. Les questions écrites ne sont pas un droit formel, mais une pratique étroitement liée aux instruments de contrôle dont disposent les commissions permanentes du Folketing.

À quel moment la commission doit-elle être consultée ?

À quel moment du processus décisionnel du gouvernement la commission doit-elle être saisie d'une question de politique étrangère ? Cette question, qui a évidemment une importance déterminante, a donné lieu à de multiples débats au sein de la commission.

De l'article 19.3 de la Constitution et de l'article 2 de la loi de 1954 il ressort que le gouvernement doit consulter la commission avant de prendre une décision concernant une question de grande portée en matière de politique étrangère. Le texte de la Constitution et celui de la loi sont donc bien clairs : la consultation doit précéder toute décision. Or, pour que son rôle consultatif ait un sens, il faut que la commission ait la possibilité de l'exercer avant que

le gouvernement n'annonce sa décision aux autres États ou ne la mette en œuvre, ce qui lui évite le risque d'être discrédité sur la scène internationale si, par la suite, il se voyait forcé par exemple de revenir sur ses positions. L'on admet toutefois que cette obligation n'interdit pas au gouvernement de prendre une décision sur le plan interne, quitte à en communiquer la teneur à la commission dans le cadre de ses réunions d'information avec la commission. L'essentiel est qu'elle puisse être modifiée si nécessaire.

Un problème particulier, à caractère pratique, peut se présenter si l'urgence d'une situation contraint le gouvernement à prendre une décision sans avoir le temps matériel de consulter la Commission de la Politique extérieure. On rappellera à ce sujet qu'aux termes de l'article 19.2 de la Constitution, le gouvernement peut, sans demander l'autorisation du Folketing, mais sous réserve de lui présenter ensuite incessamment les mesures qu'il aura prises, utiliser la force de frappe du pays contre toute puissance étrangère qui attaquerait le Royaume ou les forces armées danoises.

Le problème de savoir à quel moment la Commission de la Politique extérieure doit être saisie d'un dossier a été abordé récemment par cet organe à propos de la « question de l'Autriche ». Ainsi, dans son « Rapport du 13 mars 2000 sur une décision de grande portée en matière de politique étrangère » (en l'occurrence la position prise par le gouvernement sur les sanctions contre ce pays), la commission souligne que seule la présence d'un obstacle matériel déterminant peut dispenser le gouvernement de l'obligation de consulter la commission avant de prendre, sous entière



responsabilité parlementaire, les « décisions qui s'imposent » visées par l'article 19.3 de la Constitution. Il s'agit donc de déterminer les situations où l'on peut dire qu'il y a obstacle matériel déterminant. À ce propos, il convient de remarquer que le texte de la Constitution (article 19. 2) désigne expressément le cas de l'agression armée contre le Royaume. Par ailleurs, certains précédents prouvent qu'il est possible de réunir la Commission de la Politique extérieure avec un délai extrêmement court. Il appartient à cet organe d'apprécier dans quelle mesure une situation donnée impose une réunion d'urgence. La convocation proprement dite peut être établie en 1 heure environ.

En ce qui concerne l'aspect temporel de l'obligation faite à l'exécutif de « se concerter » avec la commission et de l'« informer » (remarquer la formulation du texte de la loi : « la commission reçoit...les informations »), il faut dire qu'en pratique le gouvernement s'en acquitte parfois avant et parfois après avoir pris sa décision sur une question donnée.

Les réunions de la Commission de la Politique extérieure

Conformément à l'art. 3 de la loi de 1954, c'est le président de la commission qui la convoque lorsque trois de ses membres au moins ou le gouvernement en font la demande.

La saisine de la commission ayant lieu sur l'initiative de l'exécutif c'est, comme nous le disons plus haut, à celui-ci qu'il appartient en premier lieu de déterminer dans quelle mesure la portée d'un projet de décision est suffisamment importante pour nécessiter la convocation de la commission.



L'inspirateur de la Constitution, le Roi Frederik VII (1808-1863)

Du fait de ces prérogatives fondamentales de l'exécutif, c'est en règle générale le ministère des Affaires étrangères qui établit l'ordre du jour provisoire des réunions, le président et les membres de la commission pouvant de leur côté proposer des questions complémentaires. La commission est convoquée dès que l'ordre du jour final est approuvé.

La commission a cependant la possibilité de prendre elle-même l'initiative de se réunir. Son président peut ainsi la convoquer (et convoquer par conséquent le Premier ministre, le ministre des Affaires étrangères et/ou le ministre de la Défense) lorsque, conformément à la loi, trois au moins de ses membres en font la demande.

En principe, la Commission de la Politique extérieure se réunit chaque fois que nécessaire mais, dans les conditions politiques normales, on compte en moyenne une séance de travail de deux à trois heures environ toutes les trois à quatre semaines, une fréquence qui augmente naturellement dans les périodes d'intense activité diplomatique (conférences intergouvernementales, tensions internationales, etc.). Compte tenu de l'emploi du temps des membres, les dates des réunions sont fixées au moins trois mois à l'avance.

Avant chaque réunion, les membres de la commission reçoivent une convocation écrite accompagnée de l'ordre du jour.

Voyages d'étude, conférences, etc.

La Commission de la Politique extérieure effectue chaque fois que nécessaire des voyages d'étude et des visites, organise des auditions

publiques et prend part à des conférences et autres rencontres intéressant son travail. C'est le secrétariat de la commission au Folketing qui se charge de toutes les dispositions concernant ces activités.

Destinés à compléter les informations de la commission par des constatations, des rencontres et des entretiens sur place, les voyages d'étude peuvent être soit des séjours de longue durée visant à observer l'évolution d'une situation politique donnée dans tel ou tel pays, soit des voyages de courte durée qui permettent à la commission de s'informer sur une question précise.

En 2002, la Commission de la Politique extérieure s'est rendue aux USA et en Russie.



Le château de Christiansborg — siège du Parlement danois

Une sous-commission constituée par les représentants de chacun des partis élus au Folketing (un délégué par parti politique) examine les voyages en préparation ainsi que les questions de procédure qui y ont trait.



D'autre part, la commission est régulièrement invitée à prendre part aux rencontres qui ont lieu avec les parlementaires et les membres de gouvernements étrangers en visite au Danemark

Pour instruire une question, la commission a enfin la possibilité d'organiser des auditions publiques, comme celle d'avril 2001 sur le projet américain de défense nationale anti-missile (NMD), à laquelle furent invités entre autres des représentants des gouvernements américain et russe ainsi qu'un certain nombre de personnalités de grands organismes de recherche et de réflexion.

La Commission de la Politique extérieure et l'Union européenne

Dans le cadre logique de ses obligations de consultation et d'information, le gouvernement se concerta régulièrement avec la Commission de la Politique extérieure sur les questions et dossiers européens. Il convient de remarquer que, dans ce domaine, les compétences de cette commission et celles de la Commission des Affaires étrangères se croisent, mais que c'est de cette dernière que le gouvernement doit obtenir son mandat de négociation au niveau européen.

Un *modus vivendi* a ainsi été trouvé sur la question de savoir quand le gouvernement doit consulter ou se réunir avec l'une ou l'autre commission, car à l'heure actuelle les réunions collectives des deux organes est une solution à laquelle personne n'adhère. Dans son « Rapport n° 2 relatif aux questions ayant trait à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'Union européenne », la Commis-

sion de la Politique extérieure demande au gouvernement de « la tenir informée de ces questions, et cela à un stade aussi précoce que possible de leur évolution, puis de manière régulière. Compte tenu de la compétence et du statut constitutionnels particuliers de la commission, il convient de conserver la méthode actuelle de préparation des réunions du Conseil européen, c'est-à-dire de faire en sorte que ces réunions soient, avant leur tenue, examinées par la Commission de la Politique extérieure avant d'être présentées à la Commission des Affaires étrangères ».

Les compte rendus des réunions du Conseil européen sont établis selon le même ordre, immédiatement après les séances. Pour ce qui concerne la Commission de la Politique extérieure, ils se concentrent sur les questions ayant trait à la politique étrangère et de sécurité.

Le gouvernement ne présente pas à la commission les positions qu'il entend adopter aux réunions du Conseil (des ministres des Affaires étrangères) sous un point particulier de l'ordre du jour. Toutefois, conformément à une interprétation concrète de l'article 19.3 de la Constitution et de l'article 2 de la loi de 1954, les questions qui concernent la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne sont exposées à cette commission dans le cadre de la présentation des points substantiels.

Le gouvernement ayant l'obligation légale de tenir la Commission de la Politique extérieure informée des questions relevant de son domaine de compétence, la note qu'il adresse à la commission des Affaires étrangères avant

chaque réunion du Conseil (des ministres des Affaires étrangères) est communiquée également à la Commission de la Politique extérieure. Celle-ci a ainsi la possibilité de s'assurer que l'ordre du jour du Conseil ne contient aucun point qui aurait dû lui être soumis.

Les comptes rendus sont écrits. Ils sont, dans la mesure du possible, établis avant la réunion de la La Commission de la Politique extérieure à laquelle leur présentation est prévue, et ce afin que la commission puisse poser à leur sujet les questions qu'elle juge utiles.

Avant les réunions informelles des ministres des Affaires étrangères et des ministres de la Défense des États membres de l'Union européenne, le gouvernement consulte la Commission de la Politique extérieure (et ce, avant même de se présenter devant la Commission des Affaires étrangères) pour les questions de politique étrangère de portée majeure. Un compte rendu écrit est établi à l'issue de ces réunions.



La Chambre du Parlement danois

En ce qui concerne les réunions qui se déroulent dans le cadre de la conférence intergouvernementale (niveau ministériel), le gouvernement expose régulièrement à la Commission de la Politique extérieure les thèmes ayant trait à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et lui communique le bilan des réunions du Conseil européen.

Le secrétariat de la Commission de la Politique extérieure

La Commission de la Politique extérieure est assistée par le Département parlementaire du Folketing en collaboration avec le ministère des Affaires étrangères.

Suivant cette répartition des tâches, le Folketing conseille le président et les membres de la commission dans la préparation et la conduite de leurs travaux, notamment au niveau pratique, c'est-à-dire de tout ce qui a trait à la communication avec le président et les membres de la commission, aux convocations des réunions, à l'information de la commission ou de ses membres ainsi qu'à l'élaboration de ses rapports.

Le secrétariat de la commission se charge de la préparation et de la réalisation des voyages d'études et autres déplacements de la commission – un travail que ce service accomplit avec le concours du ministère des Affaires étrangères.

Le rôle du ministère des Affaires étrangères est d'établir les projets d'ordres du jour et les comptes rendus des réunions de la Commission de la Politique extérieure.



LOI N° 54 DU 5 MARS 1954: LOI RELATIVE À LA COMMISSION DE LA POLITIQUE EXTÉRIEURE

NOUS FREDERIK NEUVIÈME DU NOM, par la Grâce de Dieu Roi de Danemark, des Vendes et des Goths, Duc de Slesvig, Holsten, Stormarn, Ditmarsken, Lauenborg et Oldenborg, savoir faisons que le Folketing a adopté, et qu'il nous plaît d'entériner la loi dont le texte suit:

Article 1

Au commencement de chaque année parlementaire et de chaque législature, le Folketing nomme une commission composée de 17 membres élus au scrutin proportionnel parmi les députés, et d'un nombre égal de suppléants, élus selon le même mode de scrutin, qui remplacent les membres titulaires en cas d'empêchement.

La commission élit son président et son vice-président en son sein.

Article 2

Avant toute décision de grande portée en matière de politique étrangère, le gouvernement consulte la commission, celle-ci devant par ailleurs se concerter avec le gouvernement sur les questions ayant une importance pour la politique extérieure du pays et recevoir du gouvernement les informations qui concernent les relations politiques extérieures du Danemark.

Article 3

La commission se réunit sur convocation de son président. Celui-ci doit convoquer la commission lorsque trois de ses membres ou le gouvernement en font la demande.

Article 4

Si le ministre concerné ou le président de la commission le décide, les membres de la commission ainsi que toutes les personnes présentes à ses travaux sont tenus de garder le silence sur ce dont ils auront eu connaissance dans la commission. Tout nouveau membre de la commission signe une déclaration écrite par laquelle il s'engage sur l'honneur à respecter cette obligation.

Article 5

La présente loi entre en vigueur immédiatement. Elle abroge la loi n° 137 du 13 avril 1923 instituant une commission de la Politique extérieure.

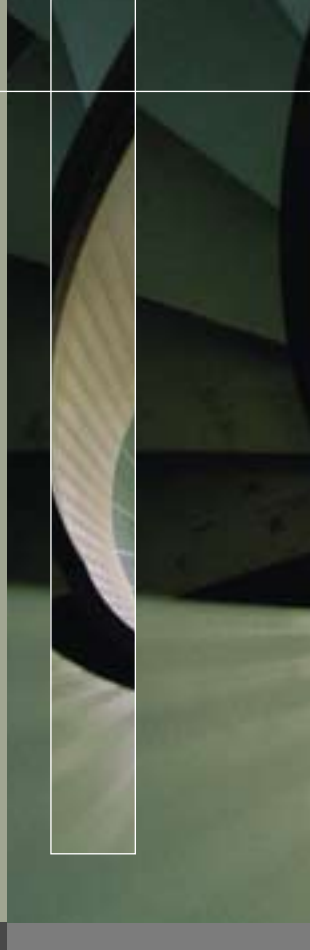
Fait au Palais de Christiansborg, le 5 mars 1954.

Signé de Notre Main et revêtu de Notre Sceau.

Frederik R.

(L.S.)

H.C. Hansen.



PHONOWERK



Folketinget
Christiansborg
1240 Copenhagen K
Tél.: (+45) 33 37 55 00
Fax: (+45) 33 32 85 36
E-mail: folketinget@folketinget.dk
Web: www.folketinget.dk

Secrétariat de la Commission
de la Politique extérieure
Folketinget
Christiansborg
1240 Copenhagen K
Tél.: (+45) 33 37 36 20
Fax: (+45) 33 91 03 77