

LE PARLEMENT EUROPÉEN DANS LA PSDC

Sophie Dagand
Karl Von Wagau
Isabelle Bosse-Platière
Corine Caballero-Bourdot



LE PARLEMENT EUROPÉEN DANS LA PSDC

Sophie Dagand
Karl Von Wagau
Isabelle Bosse-Platière
Corine Caballero-Bourdot

AVERTISSEMENT

Les opinions émises dans ce document
n'engagent que leurs auteurs.
Elles ne constituent en aucune manière
une position officielle du ministère de la défense.

CAHIERS DE L'IRSEM DÉJÀ PARUS :

- 1 – ACTION EXTÉRIEURE ET DÉFENSE : L'INFLUENCE FRANÇAISE À BRUXELLES**
- 2 – L'AXE DU MOINDRE MAL : LE PLAN OBAMA-McCHRISTAL POUR L'AFGHANISTAN**
- 3 – STRATÉGIE OPÉRATIONNELLE ET ASPECTS CIVILS DE LA GESTION DES CRISES : QUELLE «DOCTRINE» POUR LE VOLET CIVIL DE LA PESD ?**
- 4 – LE PARLEMENT EUROPÉEN DANS LA PSDC**

LES CAHIERS DE L'IRSEM

Les cahiers de l'Irsem sont héritiers des collections créés par des centres qui se sont regroupés le 1^{er} janvier 2010 pour constituer l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire : les cahiers du CEHD, les cahiers du C2SD, les cahiers du CHEAR, les cahiers du Cerem. Ils ont pour vocation de diffuser une partie des résultats de la recherche résidente de l'Institut, que celle-ci soit directe (production de ses chercheurs ; résultats issus des ateliers de recherche organisés en son sein) ou indirecte (travaux de chercheurs associés à l'institution). Nous espérons que les lecteurs, qui appréciaient les publications des centres réunis à présent, trouveront dans ces cahiers de l'Irsem explication et compréhension des enjeux stratégiques contemporains.

L'Irsem déploie son activité dans le champ de la pensée stratégique afin de renouveler approches et grilles d'analyse nécessaires au renouvellement de la pensée stratégique. Il s'agit de rendre intelligibles les principaux enjeux stratégiques contemporains qui intéressent la France tout en offrant des réflexions originales sur ces mêmes enjeux.

L'Irsem couvre huit domaines d'études : études des nouveaux conflits, pensée stratégique et nouveaux concepts, armement et prolifération, sécurité européenne et transatlantique, sécurités régionales comparées, défense et société, histoire de la défense et de l'armement, enjeux juridiques de la défense.

SOMMAIRE

Le Parlement européen dans la PSDC Du droit à la pratique	7
Sophie Dagand, chargée d'études à l'Irsem	
Le Parlement européen et la PESD Le rôle de la sous-commission de la sécurité et défense (SEDE)	17
Karl Von Wagau, président de la sous-commission SEDE au Parlement européen. Législature 2004-2009	
Le Parlement européen et la PESC/PSDC Les aspects juridiques	31
Isabelle Bosse-Platière, professeur de droit public à l'Université Lille-Nord de France, ULCO	
Délimitation des rôles de l'Assemblée européenne de sécurité et de défense et du Parlement européen en matière de contrôle démocratique de la PSDC	57
Corine Caballero-Bourdot, chef du service des relations extérieures, Assemblée européenne de sécurité et de défense	

LE PARLEMENT EUROPÉEN DANS LA PSDC

DU DROIT À LA PRATIQUE

Alors qu'au printemps 2009 étaient organisées les sixième élections européennes au suffrage universel direct du Parlement européen (PE), juristes, politologues et praticiens s'étaient réunis le 18 mai sur le site de l'École militaire. Au-delà de la conjoncture politique, un débat fut engagé à l'aune des changements politiques et institutionnels qu'augurait le processus de ratification du traité de Lisbonne et le renouvellement de la Commission européenne. Ce cahier reprend les points de discussions majeures évoquées lors de ce séminaire. Il révèle l'évolution de cette institution dans le domaine sensible de la PESD/PSDC ainsi que les attributions plurielles dont elle dispose. Les auteurs ont essayé de dépasser la simple lecture intergouvernementale des traités, pour attirer l'attention sur la pratique quotidienne et les jeux politico-institutionnels des acteurs (parlementaires et fonctionnaires), mettant ainsi en exergue les questionnements insérés dans l'agenda de recherche qui lui sont consacrés actuellement.

I) L'intérêt d'une analyse consacrée au Parlement européen

Le Parlement européen est souvent réduit à l'image d'un acteur marginalisé dans le processus décisionnel de la PSDC. Les maigres attributions juridiques qui lui sont concédées dans le cadre normatif depuis le traité de Maastricht semble confirmer à première vue une position périphérique. Pour autant, l'examen de la pratique quotidienne des Eurodéputés montre des attributions politiques qui ne peuvent ni être ignorées, ni être sous-estimées. Comme en témoigne l'évolution du Parlement européen dans le jeu politico-institutionnel bruxellois depuis sa création en 1958¹, cette institution a fait preuve d'une forte capacité d'adaptation et d'une volonté à être associée de manière plus étroite au processus de développement de l'Union, qui dans le cadre des politiques internes de l'UE, lui a permis d'enregistrer des acquis et des pouvoirs importants. Cette stratégie d'influence ou « marque de fabrique » n'est pas seulement cantonnée aux activités communautaires. Le Parlement européen, dans le champ de la politique étrangère a été très actif dans la conduite de ses activités de promoteur et de défense des droits des citoyens européens et dans le monde. Et c'est bien dans ce même esprit que les Eurodéputés ont manifesté leur volonté d'être davantage associés au processus d'élaboration, de développement et de mise en œuvre de la politique de sécurité et de défense européenne.

1- Penser l'implication grandissante du Parlement européen

Cette institution a connu une ascension sans précédent dans le jeu politico-institutionnel de l'Union, depuis sa création en 1958. Alors qu'elle était limitée à des fonctions consultatives à son origine, elle s'est vue progressivement attribuée des compétences élargies et influentes au sein des politiques internes de la Communauté, puis de l'UE. Cette montée en puissance observée depuis l'Acte Unique lui a permis d'être incorporée dans le jeu communautaire, au point que personne ne pourrait contester la prévalence de la « *logique triangulaire communautaire* », dans laquelle elle fait partie intégrante aujourd'hui. Elle a acquis ainsi des compétences toujours plus importantes dans le domaine législatif, du contrôle politique et dans une moindre mesure budgétaire à chaque réforme institutionnelle. Si l'octroi croissant de prérogatives du Parlement européen est imputable au dynamisme et

1. Pour rappel, le titre de Parlement européen n'a été octroyé qu'en 1962. Entre 1958 et 1962, l'institution européenne avait l'appellation d'Assemblée parlementaire européenne.

revendications des Eurodéputés, il résulte également de la reconnaissance des États à se doter d'une institution européenne d'une plus grande représentativité et légitimité tant démocratique que politique. Le traité de Lisbonne, ratifié par les 27 États membres lui concède, depuis son entrée en vigueur en décembre 2009, quarante-neuf domaines supplémentaires dans le champ législatif, confortant ainsi son assise dans le jeu institutionnel et politique européen qui opère à Bruxelles².

2- Penser le Parlement européen dans le champ de la PESD/PSDC

Les parlementaires européens n'ont pas élargi leurs compétences dans le seul cadre des politiques internes de l'Union. Ils ont en effet dans le champ de la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne réussi à faire entrer progressivement le PE dans les arènes du deuxième, puis du troisième pilier, grâce à l'utilisation habile de leurs instruments, compétences et de leur excellente connaissance de la culture du *lobbying* qui prévaut à Bruxelles. À titre d'illustration, ils ont mobilisé à de nombreuses occasions les commissions parlementaires et délégations pour émettre des positions sur la base de rapports analytiques qui ont été rédigés par leur soin et grâce à l'aide des fonctionnaires du Parlement. Ces initiatives parmi d'autres, ont permis au Parlement européen d'être reconnu progressivement comme un acteur institutionnel disposant d'une « véritable diplomatie parlementaire »³ tant en Europe qu'à l'étranger. Le soutien que le PE accorde aux mouvements de défense et promotion des droits de l'homme est un exemple éloquent en la matière. Plus récemment, depuis la création de la sous-commission Sécurité et Défense (SEDE) en 2004, les Eurodéputés se sont engagés dans les domaines de la PESD/PSDC en participant aux débats non seulement dans l'enceinte de la sous-commission, mais également dans les autres cercles de réflexions bruxellois. Cette dynamique a largement contribué à conforter une position toujours plus importante du PE dans ce champ.

Pour autant, les revendications et les implications accrues du Parlement européen depuis le traité de Maastricht dans la politique

2. Françoise Massart-Piérard, « Le Parlement européen : l'irrésistible mouvement de conquête des pouvoirs ? » *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol. 16, n° 4, 2009, p 545-557 ; p 548.

3. La construction d'un Parlement : 50 ans d'histoire du Parlement européen 1958-2008, Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 2009, p 23.

européenne étrangère et de sécurité, n'ont pas engendré d'attributions normatives supplémentaires. Le Parlement conserve avant tout à l'aune des traités un rôle consultatif. De manière générale, la plupart des études portant sur la posture du Parlement européen, soulignent la prégnance des acteurs étatiques et du Conseil dans le domaine et attribue au Parlement européen un rôle périphérique dans le champ de la PESD/PSDC. Les dispositions juridiques des traités de Maastricht, Amsterdam, Nice et nouvellement du traité de Lisbonne, renforcent bien souvent l'idée d'un Parlement européen (PE) démuné de prérogatives puisque la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD/PSDC) relève de la mécanique intergouvernementale. La lecture de l'article 36 du traité sur l'UE vient ainsi renforcer cette représentation : celle du rôle restreint de la seule institution européenne élue au suffrage universel direct.

3- Un débat académique renouvelé

Avec plus de 25 opérations PESD/PSDC lancées, les universitaires⁴ et parlementaires attirent de plus en plus l'attention sur le contrôle démocratique et politique des actions de l'UE dans le domaine de la sécurité et de défense européenne, au point que l'objet d'études dans le débat académique relatif au Parlement européen se concentre principalement sur cette question.

4. Voir ci-dessous les différentes publications sur le sujet : Dirk Peters, Wolfgang Wagner, Cosima Glahn, Controlling ESDP: the Role of Parliaments, Paper for presentation at the Fifth Pan-European Conference on EU Politics, Porto, Portugal, 23-26 June 2010. <http://www.jhubc.it/ecpr-porto/virtualpaperroom/088.pdf>; Dick Peters and Nicole Dietelhof, The parliamentary control on security and defence policy, arena report 7/08; Recon report no 6, Center for European Studies, University of Oslo, décembre 2008 ; http://www.arena.uio.no/publications/reports/2008/ARENAREport0708_online.pdf ; Jürgen Mittag and Wolfgang Wessels, The Parliamentary Dimension of CFSP/ESDP Options for the European Convention, study submitted for the EUROPEAN PARLIAMENT Directorate-General for Research 2002, p 69, <http://www.ruhr-uni-bochum.de/sbr/kontakte/mitarbeiter/mittag/studie-mittag.pdf>; Hans Born, Suzana Anghel, Alex Dowling, Teodora Fuior, Parliamentary Oversight of ESDP Missions, Policy Paper – 8, DCAF, Geneve, 2008 ; Catriona Gourlay, Parliamentary Accountability and ESDP : The National and the European Level, in “the ‘Double Democratic Deficit’. Parliamentary Accountability and the Use of Force under International Auspice’s, eds. H. Born and H. Hänggi. Aldershot: Ashgate, 2004, p183-200 ; Michael Hilger, « Défense européenne et contrôle démocratique. Une tâche pour la Convention sur l'avenir de l'Europe », in *Politique Étrangère*, 67/2, 2002, pp455-470 ; Cathleen Kantner, and Angela Liberatore, Security and Democracy in the European Union. An Introductory Framework. *European Security*, 15/4, 2006, pp. 363-383; Mathias Koenig-Archibugi, The Democratic Deficit of EU Foreign and Security Policy, *The International Spectator*, 37/4, 2002, pp 61-73; Michele Comelli and Flavia Zanon, Democratic Legitimacy and Accountability of ESDP Operations, *Istituto Affari Internazionali*. <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iai0934.pdf> - Paper presented at the 3rd Expert Seminar on “The EU in conflict prevention and civil-military crisis management - the quest for effectiveness and legitimacy”, Turin, 25-26 June 2009; Wolfgang Wagner, The Democratic Control of Military Power Europe, *Journal of European Public Policy*, 13/2, 2006, pp 200-216 ; Wolfgang Wagner, the Democratic Legitimacy of European Security and Defence Policy, *Occasional Paper*, no57, EUISS, 2005, <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/occ57.pdf>.

On constate que les États membres participent de manière croissante dans des actions de sécurité et de défense au sein d'instances multilatérales stratégiques. Ils mettent ainsi à disposition des organisations internationales, tels que l'Union européenne, leurs forces armées. Cette évolution récente n'a pas manqué de susciter l'intérêt des universitaires. Ces dernières années, on recense un certain nombre de travaux portant sur le contrôle démocratique et politique de l'engagement des forces armées nationales au sein de ses structures. Le Parlement européen n'échappe pas à cette discussion.

S'il revient aux parlements nationaux d'effectuer un contrôle politique et démocratique de ces activités en raison de la logique intergouvernementale qui opère dans les structures internationales stratégiques, les universitaires qui ont investi cette question soulignent tous une diversité de mécanismes et de cultures de contrôle politique dans les États membres. Ce constat reflète par ailleurs la diversité des traditions politico-institutionnelles, mais aussi politico-philosophiques dans la conduite des affaires de politique étrangère. Pour certains États, il s'agit avant tout de prérogatives relevant en premier chef de l'exécutif. Pour d'autres pays, les parlementaires doivent être associés, mais là encore les différents mécanismes mis en œuvre dans les États membres montrent une divergence dans le degré d'implication des parlements nationaux au contrôle démocratique et politique des actions de défense dans le cadre des organisations internationales. Ainsi on constate une diversité de mécanismes, de moyens institutionnels et politiques dans la mise en œuvre de ce contrôle par les acteurs nationaux.

Or le Parlement européen, bien qu'investit de manière progressive et toujours plus substantielle dans ce domaine, ne dispose toujours pas des mécanismes juridiques pour effectuer ce contrôle en bonne et due forme. De l'esprit de l'article 36 du traité sur l'UE se dégage un droit consultatif, qui ne se prononce pas pour autant sur l'exercice d'un droit de contrôle ex-ante ou ex-post. Par ailleurs, deux difficultés majeures viennent limiter l'exercice de cette compétence. Premièrement, dans la pratique, le Conseil peut ne pas transmettre aux parlementaires habilités des informations classifiées. D'autre part, le Parlement européen est circonscrit dans le contrôle budgétaire qu'il peut exercer aux dépenses engagées sur le compte du budget commu-

nautaire, liée à la PESC. Le budget au titre du mécanisme « Athéna » pour les actions militaires relève du seul contrôle national, et en exclut par conséquent le Parlement européen.

Pour certains observateurs, il s'agirait alors d'un double déficit démocratique. Le contrôle démocratique et politique des opérations ne seraient que partiellement rempli au sein des enceintes parlementaires nationales (voire inexistant chez certains États membres) et encore embryonnaire au Parlement européen. À partir de ce constat, les universitaires ont proposé de renforcer les mécanismes existants, en soulignant le rôle possible du Parlement européen dans le domaine.

II) Les tendances identifiées par l'analyse

Bien que borné par ce cadre normatif, comme le révèle le Professeur Isabelle Bosse-Platière, (1), le Parlement européen n'a cessé de revendiquer un accroissement de ses pouvoirs dans la PESD/PSDC (2). Le PE joue ainsi de ses maigres attributions et d'une relation de confiance toujours plus aboutie avec le Conseil et les acteurs étatiques pour se positionner dans le jeu non seulement de l'expertise, mais également d'échanges d'information sur les opérations et politiques de la PESD, comme le souligne le témoignage, Karl Von Wagau, ancien président de la sous-commission SEDE au PE. Qui plus est, dans la pratique, une appropriation de ces instruments par les parlementaires révèle une dynamique dont le ralentissement semble difficile : celle du caractère de moins en moins « contournable » du Parlement à l'égard des enjeux stratégiques (3). Peut-être comme l'évoque Corine Caballero, c'est dans le développement des activités interparlementaires, entre le PE et les parlements nationaux, les Assemblées parlementaires d'autres organisations internationales l'UEO et de l'Otan que certaines activités pourront être renforcées.

1- Un bornage juridique :

Conforme à la logique intergouvernementale qui opère au sein de la PESC/PSDC, le législateur de l'Union a attribué au PE des prérogatives de nature essentiellement politique. Le PE doit être « consulté », « informé », il peut « adresser des questions » ou « formuler des recommandations », et « procède chaque année à un débat sur les progrès réalisés dans la mise

en œuvre de la PESD »⁵. De plus, le PE contribue dans le cadre budgétaire de l'UE au contrôle de la PSDC. Il participe à cet égard au vote des dépenses liées aux aspects civils des missions PSDC⁶, qui au titre des dépenses de la PESD font partie intégrante du budget communautaire. Cette liste non-exhaustive des pouvoirs du Parlement dans la PSDC confirme la volonté des États membres à maintenir le PE dans la sphère d'influence politique, à défaut d'une intégration plus large dans le processus décisionnel et normatif européen. Cette tendance est par ailleurs réaffirmée dans le traité de Lisbonne, entrée en vigueur en décembre 2009, suite à la ratification du gouvernement irlandais.

Le traité simplifié octroie toutefois au Parlement européen une nouvelle attribution en matière de contrôle politique de l'exécutif européen, induit par la rationalisation des acteurs de l'UE. Réponse aux critiques formulées depuis le début des années 2000 quant à une plus grande cohérence de l'action européenne, le traité de Lisbonne dote le Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (HR) d'une double casquette. Le « nouveau » HR, incarné aujourd'hui par la Baronne Catherine Ashton maintient sa fonction de Secrétaire général du Conseil, auquel vient s'ajouter celle de Commissaire aux Relations Extérieures. Cette nouvelle configuration offre ainsi la possibilité au PE d'utiliser à la fois le vote d'investiture et la motion de censure envers le HR⁷ (en sa qualité de Commissaire aux Relations Extérieures)⁸. Ce pouvoir politique d'investiture a notamment été mis en œuvre lors de la nomination de Mme Catherine Ashton en début d'année.

5. Art. 31 du traité sur l'Union européenne : « Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité consulte régulièrement le Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la politique étrangère et de sécurité commune et de la politique de sécurité et de défense commune et l'informe de l'évolution de ces politiques. Il veille à ce que les vues du Parlement européen soient dûment prises en considération. Les représentants spéciaux peuvent être associés à l'information du Parlement européen. Le Parlement européen peut adresser des questions ou formuler des recommandations à l'intention du Conseil et du haut représentant de l'Union. Il procède deux fois par an à un débat sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune, y compris la politique de sécurité et de défense commune ».

6. Art. 41.2 du traité sur l'Union européenne : « Les dépenses opérationnelles entraînées par la mise en œuvre du présent chapitre sont également à la charge du budget de l'Union, à l'exception des dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense et des cas où le Conseil en décide autrement à l'unanimité ».

7. Art. 17-8 du traité sur l'Union européenne : « La Commission, en tant que collège, est responsable devant le Parlement européen. Le Parlement européen peut adopter une motion de censure de la Commission conformément à l'article 234 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Si une telle motion est adoptée, les membres de la Commission doivent démissionner collectivement de leurs fonctions et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité doit démissionner des fonctions qu'il exerce au sein de la Commission ».

8. Art. 18 du traité sur l'Union européenne.

Cette innovation du traité de Lisbonne ne lui confère néanmoins aucun pouvoir normatif et décisionnel supplémentaire. Le législateur, au contraire, confine son rôle à celui défini dans les textes⁹.

2- Le renforcement du pouvoir politique ou la pratique quotidienne de la PESD

Bien que limité dans ses attributions légales, le Parlement européen a développé et accru dans la pratique quotidienne ses pouvoirs politiques. Le fondement de cette dynamique réside d'une part, dans la qualité de représentants des citoyens européens qu'incarnent les députés et, d'autre part, dans leur volonté de relayer le soutien en faveur de la PSDC formulé par les opinions publiques¹⁰. L'accès à l'information et le contrôle *a priori* des décisions politiques européennes sont en outre des illustrations de la politique volontariste des parlementaires européens.

Dans la pratique actuelle, les relations entre le PE¹¹ et les autres acteurs¹² en la matière se matérialisent par l'échange d'informations sur le développement de cette politique et par l'organisation de rencontres régulières entre les représentants de l'UE. Si les décideurs européens répondent présents aux invitations du Parlement européen tant à Bruxelles qu'à Strasbourg, les Eurodéputés ont néanmoins à plusieurs reprises exprimé à regret leur accès limité aux documents du Conseil. En réponse à cette demande, mais également à la conjoncture qui s'y prêtait, un accord interinstitutionnel en 2002¹³ a été adopté, encadrant alors l'accès des parlementaires aux documents classifiés de l'Union.

9. « *Les dispositions concernant la politique étrangère et de sécurité commune ne confèrent pas de nouveaux pouvoirs à la Commission de prendre l'initiative de décisions ni n'accroissent le rôle du Parlement européen* ». Déclaration n° 14 du Traité de Lisbonne, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0231:0271:FR:PDF>, voir également, Sophie Dagand, « The impact of the Lisbon Treaty on CFSP and ESDP », March 2008, *ESR*, 37, http://www.isis-europe.org/pdf/2008_artrel_150_esr37tol-mar08.pdf.

10. André Dumoulin, Sylvain Paile, Delphine Resteigne, « Des Dynamiques culturelles de la PESD », *Cahiers du CEREM*, 7, pp. 77-81. http://www.cerems.defense.gouv.fr/etudes/publications/cahiers%20du%20cerem/Cahier_du_cerem_n_7.pdf.

11. Lorsque l'on évoque le Parlement européen, il convient de souligner que ce dernier inclut la Commission Affaires étrangères (AFET) et sa sous-commission Sécurité et Défense (SEDE).

12. Les décideurs européens font ici référence au Conseil de l'Union européenne, la Présidence de l'UE et la Commission européenne, voire les Représentants Spéciaux de l'UE.

13. André Dumoulin, « Le Parlement européen et la PESD », *Réseau multidisciplinaire d'études stratégiques (RMES)*, pp. 14-22. http://www.rmcs.be/CDR%208/CDR8_Dumoulin.pdf.

De la même manière, les Parlementaires européens, enclins à une plus grande participation mais aussi une association plus dense au processus décisionnel, ont émis à plusieurs reprises le souhait d'être informés et consultés en amont des décisions politiques. Bien qu'aucune mesure juridique n'ait pour l'instant répondu à cette demande, les parlementaires ont été à certaines occasions invités à exercer ce contrôle politique « *ex ante* »¹⁴.

Les récentes pratiques tendent ainsi à présenter un ancrage plus marqué du PE dans ce domaine. Le dynamisme et l'intérêt croissant de ses membres ont de loin participé à l'affirmation de cette institution dans la cartographie institutionnelle de la PSDC.

3- Dynamique conjoncturelle ou institutionnelle ?

Le PE a réussi à se présenter dans la topographie institutionnelle européenne comme un fervent défenseur de la PESD/PSDC, devenant par là une figure incontournable dans le développement, tant du processus d'intégration européenne, que celui des aspects opérationnels et techniques de cette politique. Son implication dans la mise en œuvre, le suivi des opérations civiles et militaires menées par l'UE, son appui inconditionnel au développement de capacités propres et autonomes de l'UE ne peuvent que souligner le caractère dynamique de cette entité qui contribue quotidiennement à porter une réflexion sur ces questions, si souvent absente des débats nationaux. L'activisme de la sous-commission sécurité défense (SEDE) n'est pas étranger à l'influence croissante du PE dans la PESD/PSDC. Les parlementaires qui y siègent depuis sa création en 2004, ont rempli au-delà de leur mandat les fonctions qui leur incombaient¹⁵.

Lors du séminaire, les intervenants s'étaient interrogés sur le devenir du PE et de la relation qu'il entretiendra avec la PSDC : la pratique augurée par les parlementaires lors de la mandature 2004-2009, était-elle conjoncturelle et imputable à l'implication individuelle et

14. Hans Born, Alex Dowling, Teodora Fuior, Suzana Gavrilescu, "*Parliamentary Oversight of Civilian and Military ESDP Missions: The European and National Levels*", European Parliament Study, p.5 http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/pe348610_/PE348610_en.pdf.

15. Ces tâches quotidiennes s'exerçaient par la mise en réseau de chercheurs, par l'organisation de débats ouverts réguliers avec les décideurs européens et la rédaction de rapports de grande qualité. Le Parlement européen et la Sous-commission SEDE effectuait également un contrôle politique par la visite sur les théâtres d'opérations des missions PESD, suivi le plus suivant de rapports. Voir également le témoignage de Karl Von Wagan.

collective de ses membres ? Ou alors résidait-elle dans une logique institutionnelle irrémédiable où la pratique développée par les parlementaires européens aurait amenée à être pour les prochaines mandatures pérennisée, voire accentuée ? S'il est encore trop tôt pour dresser un bilan des activités de la deuxième mandature de la sous-commission (un an après leur prise de fonction), sous l'égide du jeune président Arnaud Danjean, on peut toutefois constater une continuité dans le rôle de l'expertise, de la mise en débat et de la dissémination d'informations à un plus large public. De plus, la ratification du traité de Lisbonne qui a conduit à la négociation des arrangements nécessaires pour la mise en œuvre des innovations dans le cadre de la PSDC ont révélé un rôle conséquent du Parlement européen dans le modelage de cette institution. Il semblerait que le PE a réussi à faire entendre sa voix sur un certain nombre de points. La remise finale du projet par Catherine Ashton dans les prochains jours devrait confirmer ce point. Cette étape semble ainsi démontrer une traduction politique supplémentaire de l'engagement du Parlement européen dans le domaine de la PESC/PSDC ainsi que de la reconnaissance par les autres acteurs institutionnels dans le domaine où le dialogue avec le Parlement est devenu incontournable. Ces éléments témoignent d'un ancrage plus substantiel du PE dans le paysage politico-institutionnel de la PSDC/PESC.

Les parlementaires de la législature 2004-2009 auront certes accompagné et marqué une période importante dans le développement de la PESC ; celle de sa progressive mise en œuvre en termes opérationnels. Mais cela ne présageait pas pour autant une diminution de leurs activités dans le soutien, suivi et promotion de cette politique. Au contraire, les attentes suscitées par l'Union dans la gestion des crises appellent à une meilleure visibilité, cohérence et efficacité de son action, qui sans le soutien du PE se verrait amoindrie. Le développement continu de sa politique en faveur de la défense des droits de l'homme, et de la promotion de la paix, à l'appui des multiples mécanismes dont le Parlement européen dispose, démontrent plus que jamais de l'utilité de cette institution dans le relais de l'information, de la mise en débat des enjeux de sécurité et défense auxquels sont confrontés et participent les Européens.

**Sophie Dagand,
chargée d'études à l'Irsem**

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LA PESD

LE RÔLE DE LA SOUS-COMMISSION DE LA SÉCURITÉ ET DÉFENSE (SEDE)¹⁶

En juillet 2004, le Parlement européen, sur proposition des présidents de ses groupes politiques, a décidé de créer une sous-commission de la sécurité et de la défense rattachée à sa commission des affaires étrangères. Le 28 juillet 2004, j'en ai été élu président.

Les compétences de la commission des affaires étrangères sont décrites dans une annexe au Règlement du Parlement européen :

La commission des affaires étrangères est compétente pour les questions ayant trait :

1. à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et à la politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Dans ce contexte, la commission est assistée par une sous-commission "sécurité et défense".

16. Cet article est un témoignage du président de la sous-commission SEDE, législature 2004-2009, écrit en novembre 2009.

Le règlement du Parlement européen ne définissant pas en tant que telles les compétences d'une sous-commission, il faut remonter au traité sur l'Union européenne (TUE) lui-même pour voir quelles sont les compétences du Parlement européen en matière de PESC et en déduire les fonctions que la sous-commission de la sécurité et de la défense peut assumer. C'est un exercice qui s'apparente aux poupées russes et ceci démontre la complexité de la construction européenne que le traité de Lisbonne devrait contribuer à rendre plus intelligible et donc plus démocratique.

Les pouvoirs et compétences du Parlement européen en matière de PESC et, par voie de conséquence, en matière de PESD, sont définis à l'article 21 du traité sur l'Union européenne :

« La présidence consulte le Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la politique étrangère et de sécurité commune et veille à ce que les vues du Parlement européen soient dûment prises en considération. Le Parlement européen est tenu régulièrement informé par la présidence et la Commission de l'évolution de la politique étrangère et de sécurité de l'Union ».

*« Le Parlement européen peut adresser des questions ou formuler des recommandations à l'intention du Conseil. Il procède chaque année à un débat sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune ».*¹⁷

Cette formulation remonte au traité de Maastricht (1992) et la commission des affaires étrangères ainsi que le Parlement européen ont, dans ce cadre, développé des habitudes de travail tant avec le Conseil qu'avec la Commission.

Par exemple, la commission des affaires étrangères reçoit au moins deux fois par semestre le ministre des affaires étrangères du pays qui exerce la présidence afin d'entendre son programme pour les six mois à venir et pour prendre acte de son bilan en fin de mandat. Dans l'intervalle, elle reçoit un représentant de la Présidence (comme le ministre en charge des affaires européennes) chaque fois qu'un Conseil « affaires étrangères et affaires générales » se tient. Cette même commission

17. L'article 21 du traité sur l'UE correspond à l'article 36 de la version consolidée du traité après la ratification du traité de Lisbonne.

reçoit au moins une fois par semestre le Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune et celui-ci vient quatre fois par an devant le Parlement européen réuni en session plénière. De plus, et depuis 1994, le Parlement européen organise chaque année un débat annuel sur la PESC, comme le traité lui en fait l'obligation. Il faut noter que ce débat a lieu sur la base d'un rapport rédigé par le président de la commission des affaires étrangères, bien que ni le traité ni le règlement du Parlement européen n'indiquent la forme que ce débat doit revêtir.

C'est donc dans ce cadre pré-établi que la sous-commission de la sécurité et de la défense a dû définir son rôle, tâche ardue dans la mesure où le mot «défense» figurant dans son libellé pouvait susciter une certaine réserve de la part de certaines forces politiques ou de certains députés.

Des lignes directrices («guidelines») ou "*gentleman's agreement*" ont donc défini dès 2004 les relations entre la commission principale et sa sous-commission ainsi que son champ d'action. La sous-commission avait, par délégation, compétence pour s'occuper de tous les aspects de la politique européenne de sécurité et de défense, et pouvait :

- recevoir la présidence du Comité politique et de sécurité (COPS), organe composé des ambassadeurs des États membres et qui suit la situation internationale au jour le jour. C'est à son niveau que les décisions en matière de PESD se préparent et c'est lui encore qui exerce le contrôle politique et la direction stratégique des opérations militaires et civiles de l'Union européenne menées dans le cadre de la PESD ;
- recevoir les chefs des missions civiles et des opérations militaires conduites dans le cadre de la PESD,
- le président du Comité militaire de l'Union européenne, qui est sa plus haute instance militaire : son rôle est de donner un avis militaire sur les opérations militaires que l'Union européenne voudrait lancer ou sur leur modifications ;
- le directeur de l'état-major militaire de l'Union européenne, qui est l'instance où les missions et opérations se préparent. Progres-

sivement, celui-ci se voit doter d'un rôle de planification mais pas de conduite des opérations ;

- les directeurs respectifs de l'Agence européenne de défense, du Centre satellitaire de l'Union européenne et de l'Institut d'Études de sécurité.

A contrario, la commission des affaires étrangères se réservait les contacts avec :

- le Haut Représentant, le président de la Commission et le commissaire en charge des relations extérieures,

- le ministre de la défense de l'État Membre qui exerce la Présidence de l'Union,

- le Secrétaire général de l'Otan,

ainsi que le droit de voter les rapports relatifs à la politique de sécurité et de défense¹⁸.

Par contre, une sous-commission n'a pas d'accès direct à la plénière, ce qui *a priori* constitue un obstacle lorsque le Parlement européen doit se prononcer en urgence sur un sujet brûlant, comme une crise affectant les intérêts de sécurité de l'Union ou le lancement d'une opération PESD/PSDC.

Un autre aspect à prendre en considération et qui, *a priori* également, limite le pouvoir de la sous-commission, est que les décisions en matière de PESD/PSDC ne relèvent pas du pilier communautaire, ce qui signifie que le Parlement européen est exclu de la prise de décision, celle-ci étant l'apanage exclusif du Conseil. En effet, ni la consultation simple, telle qu'on la connaît encore dans le domaine agricole, ni la co-décision, qui fait du Parlement européen un co-législateur au même titre que le Conseil, ne s'appliquent à la PESD/PSDC. Pourtant, là aussi, les frontières entre les piliers ne sont pas étanches

18. Ceci est conforme au règlement mais il est arrivé, dans le passé, qu'une sous-commission vote des rapports : ce fut le cas de la sous-commission de la pêche lors de la deuxième législature mais le vote en question était soumis à une ratification de la commission mère, en l'occurrence la commission de l'agriculture.

et le Parlement européen s'est avancé sur le terrain législatif à travers des propositions de la Commission constituant le paquet « Défense » et relevant soit des règles de la libre concurrence soit de la libre circulation des marchandises à l'intérieur du marché commun.

Même avec des pouvoirs limités, le Parlement européen, ainsi que sa commission des affaires étrangères et sa sous-commission de la sécurité et de la défense, ont réussi à s'imposer dans le jeu inter-institutionnel dont les règles sont définies à la fois par le traité sur l'Union européenne et par des accords inter-institutionnels.

Par exemple, la sous-commission a bénéficié des accords inter-institutionnels conclus entre le Parlement européen et le Conseil pour obtenir des informations sur les missions civiles conduites dans le cadre de la PESD/PSDC et en appréhender les lacunes, insuffisances ou dysfonctionnements. C'est ainsi qu'une groupe de parlementaires comprenant le président de la commission des affaires étrangères, celui de la commission des budgets et son rapporteur ainsi que le président de la sous-commission de la sécurité et de la défense rencontre cinq fois par an la présidence du Cops pour examiner l'utilisation des crédits PESD, lesquels financent aussi les missions civiles de l'Union européenne comme celles menées actuellement au Kosovo, en Géorgie ou dans les Territoires palestiniens, pour ne citer que quelques unes d'entre elles.

Par ailleurs, le Parlement européen et le Conseil ont conclu un accord donnant le droit à un groupe de cinq parlementaires représentant les trois plus grands groupes politiques – et dont font partie les présidents respectifs de la commission des affaires étrangères et de la sous-commission « *sécurité et défense* » – d'avoir accès à des informations confidentielles. Ce groupe se réunit, à la demande du président de la commission des affaires étrangères après consultation de ses collègues sur les thèmes à évoquer, avec le Haut Représentant. C'est l'occasion, pour ce dernier, non seulement de répondre aux interrogations des parlementaires mais aussi de les informer de la teneur de ses dernières rencontres. Les informations recueillies doivent rester confidentielles mais elles permettent aux personnes composant ce groupe, qui sont influentes au sein du Parlement européen, d'orienter les décisions.

En outre, la sous-commission de la sécurité et de la défense a pu développer son rôle dans la mesure où la commission des affaires étrangères, en se concentrant sur les problèmes de politique étrangère, d'élargissement et de politique de voisinage, lui a laissé le champ libre pour s'occuper des questions relatives à la préparation et au suivi des missions et opérations de l'Union européenne, à la construction des capacités pour la gestion des crises ainsi qu'à des domaines comme la recherche en matière de sécurité, la politique spatiale dans ses aspects de sécurité et bien d'autres encore.

À la mi-législature, après des discussions entre les groupes politiques pour savoir si les deux sous-commissions dépendant de la commission des affaires étrangères, à savoir la sous-commission de la sécurité et de la défense et la sous-commission des Droits de l'homme, devaient être transformées en commissions, il a été convenu que lorsque la commission des affaires étrangères recevait un ministre de la défense, le président de la sous-commission était invité à co-présider la réunion, ce qui revenait à prendre acte de l'influence croissante de la sous-commission.

Cependant, beaucoup reste à faire pour que la sous-commission puisse jouer pleinement son rôle : outre le fait qu'il serait souhaitable et logique qu'elle reçoive le ministre de la défense du pays qui exerce la présidence, il faudrait aussi qu'elle puisse recevoir ses homologues des parlements nationaux. Actuellement, le président de la sous-commission est invité à participer chaque semestre à la Conférence des présidents des commissions de la défense des parlements nationaux de l'Union européenne et des pays candidats, ceci à l'initiative du parlement du pays qui a la présidence de l'Union. Ceci est une reconnaissance du rôle spécifique que la sous-commission joue dans la PESD/PSDC. Il faut noter que le même mécanisme existe pour les présidents des commissions des affaires étrangères.

Mais la réciprocité est mise en œuvre par la commission des affaires étrangères du Parlement européen qui invite, dans la même réunion, les présidents des commissions des affaires étrangères et ceux des commissions de la défense de ces mêmes parlements. La participation des présidents des commissions de la défense se révèle alors insuffisante dans la mesure où les thèmes traités se concentrent avant tout sur la politique étrangère. La pratique actuelle devrait donc

être changée afin de permettre un début de contrôle conjoint du Parlement européen et des parlements nationaux sur la PESD/PSDC.

Pourtant, malgré son manque de pouvoirs formels et en l'absence d'une réelle indépendance, la sous-commission a réussi à devenir un acteur connu et respecté dans le cadre de la PESD/PSDC. Ceci mérite quelques explications.

Tout d'abord, la sous-commission s'est concentrée sur les 23 missions et opérations conduites depuis 2003 dans diverses parties du monde, mais plus spécialement dans les Balkans, en Afrique et au Moyen-Orient. En tant que président, je me suis efforcé de faire adopter par le Parlement européen une résolution si possible avant l'adoption, par le Conseil, de l'action commune décidant du lancement d'une mission civile ou d'une opération militaire de gestion de crise, ceci afin de donner une légitimation démocratique à cette mission ou opération. Bien souvent, je me suis rendu dès les premiers indices du lancement d'une mission ou d'une opération PESD/PSDC dans un pays donné – comme la République démocratique du Congo, le Tchad, le Kosovo ou la Géorgie – afin d'examiner sur place les conditions politiques et pratiques (comme la topographie, la logistique, etc.) dans lesquelles la mission ou l'opération pourrait se dérouler. À mon retour, j'ai fait un rapport devant la sous-commission et les groupes politiques, sur la base des informations fournies dans un rapport préparé avec l'aide du secrétariat de la sous-commission, et qui ont introduit en plénière des résolutions qui, après débat, ont fait l'objet d'un consensus et d'un vote positif de la majorité des groupes. Ces résolutions, d'une façon générale, appuyaient le principe d'une mission ou d'une opération de l'Union européenne dans les pays considérés mais, dans le même temps, exprimaient certaines considérations quant aux conditions à remplir pour que la mission ou l'opération soit un succès. Dans le cas du Tchad, par exemple, nous avons mis l'accent sur la nécessité de disposer de moyens aériens, notamment d'hélicoptères, pour que l'opération puisse être lancée dans les meilleures conditions. Ce fut précisément la difficulté à trouver les hélicoptères qui retarda de près de quatre mois le lancement de l'opération Eufor Tchad/RCA.

Une fois que la mission ou l'opération a été lancée, la sous-commission en a assuré un suivi politique en débattant avec les représentants

du Conseil (présidence du Cops ou hauts fonctionnaires du Secrétariat général du Conseil, président du comité militaire, directeur de l'état-major militaire ou directeur du CPCC¹⁹), en visitant le quartier général d'opération (OHQ ou Operation Headquarters) comme à Potsdam (opération Eufor DR/Congo en République démocratique du Congo en 2006), au Mont-Valérien (opération Eufor Tchad/RCA au Tchad et en Centrafrique en 2008-2009) ou à Northwood (opération "Atalanta" de lutte contre la piraterie) et surtout, en visitant sur place les missions et opérations de l'Union européenne. Ainsi, des 23 missions et opérations évoquées précédemment, 17 ont reçu la visite de délégations de la sous-commission. Ces visites sont suivies d'un échange de vues au sein de la sous-commission en présence des représentants du Conseil, ce qui leur permet d'avoir un point de vue parlementaire sur la mission ou l'opération en question.

Tout ce qui précède, basé à la fois sur le droit du Parlement européen à l'information et sur son pouvoir budgétaire, relève du contrôle que tout parlement devrait exercer sur une politique de sécurité et de défense.

Le deuxième champ d'action où la sous-commission s'est investie a été la construction des capacités car en l'absence de celles-ci, l'Union européenne ne peut être un acteur crédible de la vie politique internationale. La sous-commission a poussé à l'adoption du programme européen de recherche en matière de sécurité et a initié une réflexion à travers un rapport que j'ai préparé sur « *Politique spatiale et sécurité* ». Elle a aussi eu des entretiens annuels avec le directeur de l'agence européenne de défense, dont elle appuie les efforts, et elle a rendu visite au Centre satellitaire de l'Union européenne situé à Torrejón. Elle a appuyé la constitution des groupements tactiques (ou *Battle Groups*) tout en regrettant qu'aucun d'entre eux n'ait été envoyé, jusqu'à présent, en opération. Ainsi, elle s'est rendue auprès du *Battle Group* conduit par la Grèce (HELBROC), par la Suède (Nordic Battle Group) et la Belgique, de même qu'auprès de la Force de Gendarmerie européenne (FGE). Elle a eu aussi des contacts suivis avec l'Eurocorps qui, d'après le Parlement européen et suite à une résolution préparée au sein de la sous-commission, devrait devenir une force permanente à disposition de l'Union européenne. La sous-commission s'est pen-

19. *Civilian Planning and Conduct Capability*.

chée sur les structures de commandement, souhaitant la création, à Bruxelles, d'un quartier général de planification et de conduite des opérations. Enfin, elle a consacré toute une réunion à l'examen des capacités de transport stratégique de l'Union européenne, que ce soit par voie maritime (avec l'"Athens Maritime Coordination Centre") ou par voie aérienne (avec le "European Airlift Centre" d'Eindhoven). Dans le domaine de l'observation spatiale, elle a relevé les insuffisances actuelles et soutient le programme MUSIS qui prendra la relève des actuels satellites d'observation Helios, SAR-Lupe et Cosmo-Skymed, ainsi que le programme Kopernikus (ex-GMES). Elle s'est aussi engagée en faveur du système de navigation et de positionnement Galileo, contribuant à briser le tabou selon lequel Galileo ne pouvait avoir que des applications civiles. Enfin, la sous-commission souhaite que l'Europe se dote d'un système de surveillance de l'espace (*Space Situational Awareness*).

La sous-commission a également contribué à mettre en œuvre le pouvoir législatif que le Parlement détient en co-décision avec le Conseil. Ainsi le paquet « Défense », composé de deux propositions de directive, l'une sur les marchés publics de défense, l'autre sur les transferts intracommunautaires des produits de défense, a été approuvé par le Parlement européen sur base de rapports de la commission du marché intérieur, compétente au fond, et sur la base d'avis élaborés par sa commission des affaires étrangères avec le concours actif de sa sous-commission.

La sous-commission a consacré une partie de son temps à examiner les questions de non prolifération et de mise en œuvre de certains accords de désarmement. C'est ainsi que le traité de non prolifération et son respect par des pays comme l'Iran ou la Corée du Nord ont fait l'objet d'échanges de vues, parfois à huis clos, avec la représentante personnelle de M. Solana pour les questions de non prolifération, Mme Giannella. Elle s'est aussi préoccupée des mines terrestres, des petites armes et armes de petit calibre ainsi que du traité sur les forces conventionnelles en Europe, en dialoguant avec un représentant de l'Otan. Ces discussions ont attiré l'attention du public spécialisé et ont contribué à faire connaître les activités de la sous-commission auprès des ONGs et autres groupes de pression actifs à Bruxelles. Malheureusement, la plupart de ces débats sont rarement répercutés dans les médias nationaux mais ceci, d'une façon générale, affecte l'ensemble des activités des commissions parlementaires.

Enfin, la sous-commission a abordé certaines questions – notamment à travers des auditions et des ateliers (*workshops*) – qui n’ont pas été traités par l’Union européenne, soit parce que le sujet était trop sensible politiquement, soit parce que cela ne faisait pas partie des préoccupations immédiates du Conseil. Par exemple, la sous-commission a examiné le bien fondé du système de défense anti-missile américain, basé sur l’installation de 10 missiles intercepteurs en Pologne et d’un radar en République tchèque. Constatant que la défense anti-missile américaine ne protégeait que partiellement le territoire de l’Union européenne, j’avais formulé trois propositions.

1. Dans l’Union européenne, on ne peut pas avoir des zones de sécurité distinctes, certains pays étant protégés et pas d’autres.

2. En conséquence, la défense anti-missile devait être débattue au sein de l’Otan et le système que les États-Unis se proposaient de mettre en place en Pologne et en République tchèque devait être complété par un système protégeant le sud-est de l’Europe.

3. L’industrie européenne devait être associée au développement du système si telle était la décision finale des alliés de l’Otan.

Malheureusement, les forces politiques au sein du Parlement européen étaient trop divisées pour qu’une résolution commune puisse être adoptée par les groupes politiques. Néanmoins, le débat organisé par la sous-commission a permis de mieux cerner les enjeux politiques et les défis techniques d’une défense anti-missile et n’a donc pas été inutile. Depuis, la nouvelle administration américaine ne fait plus de la mise en place d’un tel système anti-missile une priorité mais ceci pourrait changer en fonction des orientations que prendront l’Iran et la Corée du Nord.

La sous-commission a abordé d’autres questions, notamment à travers des auditions et ateliers comme les critères pour faire usage de la force, la stratégie européenne de sécurité et l’avenir de la politique européenne de sécurité et de défense, la contribution de l’espace à la PESD, la relation entre sécurité et développement, l’impact du traité de Lisbonne sur la PESD, les relations de sécurité transatlantiques – ceci en liaison avec l’Assemblée parlementaire de l’Otan – l’objection de conscience et la sécurité cybernétique.

À tous ces thèmes traités par la sous-commission, je désire en ajouter deux qui, à mon sens, sont essentiels pour l'avenir de la PESD/PSDC.

Tout d'abord, j'estime que la stratégie européenne de sécurité devrait être prolongée par un *Livre blanc* sur la défense européenne, à l'instar du *Livre blanc* français. La stratégie européenne de sécurité, telle qu'elle est conçue actuellement et malgré sa révision en décembre 2008, est avant tout un catalogue de menaces possibles. Elle contient certains principes servant de guide d'action pour y répondre, comme le multilatéralisme efficace et le recours à une résolution du Conseil de Sécurité des Nations Unies pour légitimer une mission ou opération de l'Union européenne. Mais cette stratégie n'établit pas de liens avec une politique de défense et, en ce sens, n'est que difficilement transposable en termes opérationnels.

Un *Livre blanc* sur la défense européenne devrait commencer par identifier les intérêts de sécurité de l'Union européenne, puis définir les menaces qui pèsent sur ces intérêts, proposer des lignes d'action pour contrer ces menaces et partant, les capacités civiles et militaires que les États membres devraient mettre à disposition de l'Union pour défendre leurs intérêts. Dans certains cas, il devrait même appartenir à l'Union, par le biais d'acquisitions en propre ou par la mutualisation de certaines ressources de ses États membres, de fournir les moyens nécessaires à contrer les menaces. Cette approche n'est pas aussi utopique qu'il y paraît : sait-on, par exemple, qu'EGNOS, Galileo et Kopernikus (ex-GMES) sont ou vont devenir des infrastructures de l'Union européenne ? Sait-on aussi que 6 pays de l'Union vont développer un système d'observation satellitaire, MUSIS, qui succèdera aux systèmes spatiaux d'observation actuels, et qui a tout à fait l'aspect d'une mutualisation ? Si l'on regarde l'ambitieux programme annoncé pour la PESD lors du Conseil européen de décembre 2008, on voit qu'il n'est réalisable qu'à la condition de mettre davantage de ressources en commun. Le *Livre blanc* sur la défense européenne apparaît bien comme une nécessité.

En complément de ce qui précède, et ceci constitue le deuxième exemple, il est nécessaire que l'Union européenne développe une pensée stratégique. Le *Livre Blanc* y contribuera certainement mais la sous-commission a aussi les moyens d'y apporter sa pierre. Ainsi,

lors de sa dernière réunion de la législature, la sous-commission a abordé le rôle que les bases de nos États membres situées en dehors de l'Union européenne pourraient jouer pour l'avenir de la politique de sécurité et de défense européenne. La présentation a montré que les bases françaises et britanniques pourraient, dans un futur imprévisible, avoir un rôle stratégique pour la défense des intérêts de l'Union européenne et de ses États membres. La présentation a certes suscité certains haussements de sourcils du côté de certains députés britanniques mais dans l'ensemble, la présentation a été accueillie favorablement car dans le même temps, les auteurs de l'étude avaient mis en évidence la multiplication des bases chinoises, indiennes, russes et américaines dans le Pacifique et l'océan Indien. Même si cette présentation pouvait paraître quelque peu utopique, il faut se rappeler que la majeure partie des échanges mondiaux se fait par la voie maritime et que le *Livre blanc* français parle d'un « *arc de crises* » s'étendant du Moyen-Orient à l'océan Indien. En conséquence, la sous-commission mettait le doigt sur une question stratégique qui n'a pas encore été abordée au niveau de l'Union européenne mais qui, pourtant, a déjà fait l'objet d'un début d'application et l'on n'a pas suffisamment souligné, de ce point de vue, que la présence de l'armée française à N'Djaména et Abéché (Tchad) et à Djibouti a facilité l'exécution des opérations Eufor Tchad/RCA et Atalanta de l'Union européenne. En fait, celle-ci, par l'intermédiaire de ses États membres, a son « *collier de perles* » et ces bases situées en dehors du continent européen peuvent s'avérer cruciales pour l'avenir de la sécurité européenne.

En conclusion, je dirai que l'influence de la sous-commission s'est manifestée à travers plusieurs facteurs :

- l'engagement de ses membres qui, pour la majorité d'entre eux, ont voulu faire avancer la PESD et renforcer le rôle du Parlement européen dans cette politique, afin qu'elle soit soumise à un contrôle parlementaire,
- le sérieux de ses débats et la grande variété des thèmes couverts,
- l'anticipation de certains thèmes qui devront, un jour ou l'autre, être abordés au niveau du Conseil.

Tout ceci montre que la sécurité et la défense ne sont plus des thèmes tabous au sein du Parlement européen comme ce fut le cas au début des années 1990, quand certains croyaient que l'on allait enfin percevoir les « *dividendes de la paix* ». Ce début de XXI^e siècle est devenu moins lisible, moins prévisible et les Eurobaromètres montrent que nos citoyens veulent être protégés par l'Europe. De même, de nombreux pays tiers souhaitent que l'Union européenne prennent davantage ses responsabilités dans la marche des affaires du monde de façon à jouer les médiateurs ou à ne pas se retrouver seuls face à certaines grandes puissances. Une politique étrangère plus affirmée rend plus nécessaire que jamais la mise en place d'une politique de sécurité et de défense appuyée par de vraies capacités. Ceci permettra à l'Union de défendre ses propres intérêts, de jouer un rôle politique à la mesure de sa puissance économique et monétaire au sein de la communauté internationale et de devenir un véritable partenaire des États-Unis au sein d'une Alliance atlantique rénovée et plus équilibrée.

**Karl Von Wagau,
président de la sous-commission SEDE au Parlement européen
Législature 2004-2009**

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LA PESC/PSDC :

LES ASPECTS JURIDIQUES

Selon les termes mêmes du traité sur l'Union européenne (TUE) dans sa version issue du traité de Lisbonne, la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union (PESC), y inclut la politique de sécurité et de défense commune (PSDC)²⁰ qui « *est soumise à des règles et procédures spécifiques* »²¹. Parmi ces spécificités figure, à n'en pas douter, la maigre place accordée au Parlement européen. Ce dernier, en effet, ne dispose *de jure* d'aucun pouvoir spécifique²² : il ne participe

20. La politique européenne de sécurité et de défense (PESD) est devenue, avec le traité de Lisbonne, la PSDC. La dissociation opérée dans le traité de Lisbonne entre la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) a peu d'incidences institutionnelles. Pour ce qui concerne les pouvoirs du Parlement européen, il existe, sauf en matière budgétaire, très peu de spécificités de la PSDC par rapport à la PESC et les propos qui suivent sont, pour l'essentiel, applicables aussi bien à la politique étrangère qu'à la politique de sécurité et de défense.

21. Article 24 § 1 al. 2 TUE.

22. Pour une analyse spécifique, voir A. Dumoulin, « Le Parlement européen et la PESD », *Les Cahiers du RMES*, n° 2, hiver 2007-2008, pp. 15-53 ; W. Wagner, *The democratic legitimacy of European Security and Defence Policy*, Institut d'Études de Sécurité, *Occasional Papers*, n° 57, April 2005, 30 p. ; M. Hilger, « Défense européenne et

pas directement au processus d'élaboration des actes unilatéraux ou conventionnels et ses pouvoirs de contrôle politique ne s'exercent pas à l'encontre du Conseil, institution dotée des principales compétences en la matière. Dès lors, toute appréhension du rôle que le Parlement européen entend jouer ou joue effectivement en matière de sécurité et de défense ne ressortirait pas d'une étude juridique, l'influence de l'assemblée dépendant essentiellement des stratégies politiques qu'elle serait susceptible de développer.

Pour autant, les dispositions du traité sur l'Union européenne relatives à la PESC/PSDC²³ n'ignorent pas totalement le Parlement européen. L'article 36 du TUE qui reprend, en le modifiant quelque peu, l'article 21 UE issu du traité de Nice dispose en effet que :

« Le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité consulte régulièrement le Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la politique étrangère et de sécurité commune et de la politique de sécurité et de défense commune et l'informe de l'évolution de ces politiques. Il veille à ce que les vues du Parlement européen soient dûment prises en considération. Les représentants spéciaux peuvent être associés à l'information du Parlement européen.

Le Parlement européen peut adresser des questions ou formuler des recommandations à l'intention du Conseil et du haut représentant de l'Union. Il procède deux fois par an à un débat sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune, y compris la politique de sécurité et de défense commune ».

Il est vrai que, comparé à l'ampleur des pouvoirs dont dispose désormais le Parlement européen pour l'élaboration des autres politiques de l'Union – pouvoirs qui ont été à nouveau considérablement renforcés par la dernière révision des traités²⁴ – la faiblesse de ses moyens d'action dans le domaine de la PESC/PSDC ne peut que frap-

contrôle démocratique : une tâche pour la Convention sur l'avenir de l'Europe », *Politique étrangère*, n° 2, 2002, pp. 455-470.

23. Il s'agit des chapitres 2 et 3 du Titre V du TUE : articles 23 à 46 TUE.

24. Voir à cet égard C. Delcourt, « Du traité constitutionnel au traité de Lisbonne : quelles évolutions pour les institutions parlementaires ? », in E. Brosset, C. Chevallier-Govers, V. Edjararian et C. Schneider (dir.), *Le Traité de Lisbonne. Reconfiguration ou déconstitutionnalisation de l'Union européenne ?*, Bruylant, 2009, pp. 75-103.

per. Plus largement, elle apparaît avec d'autant plus d'évidence qu'elle va à l'encontre de l'évolution générale des pouvoirs de l'institution. En effet, toutes les révisions des traités fondateurs, de l'Acte unique au traité de Nice, ont mis au centre de leurs préoccupations, la réduction du déficit démocratique au sein de la Communauté, désormais de l'Union européenne²⁵. L'évolution de la construction européenne est donc marquée par une augmentation continue des pouvoirs et une revalorisation constante du rôle du Parlement européen au sein du triangle institutionnel qu'il forme avec la Commission et le Conseil de l'UE. Même si le domaine de l'action extérieure a pu être considéré comme étant le « *parent pauvre* » de cette évolution²⁶, le traité de Lisbonne conforte encore la position institutionnelle du Parlement rendant, par effet de contraste, encore plus saisissante la faiblesse de ses pouvoirs dans le domaine de la PESC/PSDC²⁷.

Cette mise à l'écart du Parlement de la PESC/PSDC soulève plusieurs sortes de problèmes. Elle soulève tout d'abord un évident problème de principe lié à la persistance du déficit démocratique au sein de l'Union. Elle confirme le propos d'Elisabeth Zoller selon laquelle « *les rapports entre la démocratie et la politique étrangère ont toujours été difficiles. Quels que soient les régimes politiques, on constate qu'en matière extérieure, l'exécutif dispose et a toujours disposé de prérogatives et de liberté qu'il aurait été considéré comme impensable de lui reconnaître dans les autres secteurs de l'activité gouvernementale* »²⁸. Alors que le traité de Lisbonne enrichit le traité sur l'UE d'un titre spécifique consacré aux « *Dispositions relatives aux principes démocratiques* », alors que le nouvel article 10 § 1 TUE affirme que « *le fonctionnement de l'Union est fondé sur la démocratie représentative* »²⁹ à laquelle participe indéniablement le Parlement européen,

25. Voir parmi une littérature abondante, J. Cloos, G. Reinesch, D. Vignes, J. Weyland, *Le Traité de Maastricht : genèse, analyse, commentaire*, Bruylant, 1994, 814 p., spéc. pp. 366-401 ; C. Reich, « Le Traité sur l'Union européenne et le Parlement européen », *RMC*, n° 357, avril 1992, pp. 287-292 ; A. Maurer, *Le pouvoir renforcé du Parlement européen après le Traité d'Amsterdam*, groupe d'études politiques européennes, coll. La Cité européenne n° 23, PIE Peter Lang, 2000, 121 p. ; C. Delcourt, « Du traité constitutionnel au traité de Lisbonne. Quelles évolutions pour les institutions parlementaires », précité.

26. I. Bosse-Platière, « Le Parlement européen et les relations extérieures de la Communauté européenne après le Traité de Nice », *RTDE*, n° 3, juill-sep. 2002, pp. 527-553. Voir infra 1^{re} partie.

27. On pourra citer par exemple, l'évolution du rôle du Parlement dans le domaine de la coopération judiciaire et policière en matière pénale. Le traité de Lisbonne achève l'évolution entamée par le traité d'Amsterdam et soumet l'ensemble de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice au cadre de droit commun. Il en découle une extension des pouvoirs du Parlement européen, la procédure législative ordinaire s'appliquant désormais dans la plupart des cas.

28. E. Zoller, *Droit des relations extérieures*, Coll. Droit fondamental, PUF, 1992, 368 p., p. 35.

29. L'article 10 § 1 TUE fait écho à la jurisprudence bien connue de la Cour selon laquelle le fonctionnement de la

l'éviction de ce dernier pose le problème de la légitimité d'une politique en plein essor depuis une dizaine d'années³⁰ et qui reçoit un soutien massif de la part des citoyens de l'Union européenne³¹. La politique de sécurité et de défense est en effet une des politiques de l'Union ayant connu les plus importants développements ces dix dernières années³². Suite du sommet franco-britannique de décembre 1998 qui a consacré le ralliement de la Grande-Bretagne à la PESD, l'Union s'est dotée de capacités opérationnelles civiles et militaires³³ lui permettant d'intervenir dans des États tiers, dans le cadre des missions dites de Petersberg³⁴, pour des opérations de maintien de la paix et de prévention des conflits. Outre la création de structures spécifiques – telles que le Comité politique de sécurité (Cops), le Comité militaire de l'UE (CMUE) et l'état-major de l'UE (EMUE) – la mise en œuvre de la PESD a rendu nécessaire la définition d'une stratégie globale en matière de sécurité. La stratégie européenne de sécurité « *Une Europe sûre dans un monde meilleur* » préparée par le haut représentant pour la PESC Javier Solana et adoptée par le Conseil européen de décembre 2003 permet désormais à l'Union de disposer d'une véritable « doctrine » encadrant son action. C'est dans ce contexte qu'elle a pu mener, depuis 2003, quelques 22 opérations PESD en faveur de la paix et de la sécurité internationale³⁵, dont une douzaine est encore

Communauté repose sur « *principe démocratique fondamental selon lequel les peuples participent à l'exercice du pouvoir par l'intermédiaire d'une assemblée représentative* ». CJCE, 29 octobre 1980, *Maïzena GmbH / Conseil*, aff. 139/79, *Rec.* p. 3393.

30. J. Solana, « L'Union européenne : dix ans de politique européenne de sécurité et de défense », *RMCUE* n° 528, mai 2009, pp. 281-283.

31. Selon le dernier rapport Eurobaromètre publié en février 2010 (pour la période octobre-décembre 2009), 67 % des européens estiment que les décisions en matière de politique étrangère, de sécurité et de défense devraient être prises en commun au niveau de l'UE, ce qui place la PESC/PSDC au 4^e rang après la lutte contre le terrorisme (80 %), la recherche scientifique et technologique (72 %) et l'environnement (70 %). Rapport Eurobaromètre 72, consultable sur le site : http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb72/eb72_fr.htm. On notera cependant que le soutien des européens à la politique étrangère et de défense relève davantage d'un consensus permissif que d'un véritable engouement. Il ne serait en effet que 36 % à soutenir cette politique si elle devait entraîner un accroissement des dépenses militaires. Voir C. Belot, « L'action internationale de l'Union européenne et sa légitimation par les opinions publiques », in D. Helly, F. Petiteville, *L'Union européenne, acteur international*, L'Harmattan, 2005, p. 46 ; également A. Dumoulin, M. Bonneu, P. Manigart, « Du poids des opinions publiques européennes », *RMCUE*, n° 526, mars 2009, pp. 174-178.

32. Pour une présentation détaillée de l'évolution de la PESD, voir F. Terpan, *La politique étrangère, de sécurité et de défense de l'Union européenne*, Réflexe Europe, *La Documentation française*, 2010, 118 p.

33. Voir les conclusions des Conseils européens de Cologne et d'Helsinki en juin et décembre 1999.

34. Les missions de Petersberg préalablement définies dans le cadre de l'UEO ont été transférées à l'UE par le traité d'Amsterdam.

35. Pour un compte-rendu récent des missions menées dans le cadre de la PESD et des orientations de cette politique, voir les longues conclusions du Conseil « Relations extérieures » adoptées le 29 novembre 2009, Doc. 15649/09.

en cours. Marquée par un incontestable essor et une relative réussite, la politique de sécurité et de défense de l'Union s'est toutefois construite sans réelle intervention parlementaire, qu'il s'agisse des parlements nationaux³⁶ ou du Parlement européen et donc en dehors de tout fondement démocratique direct.

Plus prosaïquement, la mise à l'écart du Parlement européen de la PESC/PSDC soulève également un problème de fonctionnement de l'Union, lié à la cohérence de son action extérieure³⁷. En effet, une telle exclusion maintient une dichotomie – dont on sait qu'elle est largement artificielle et n'a d'autre justification que les réticences des États membres – entre la politique étrangère et de sécurité d'une part, et les autres politiques ou domaines de l'action extérieure de l'Union, d'autre part. La suppression des « piliers », la soumission de l'ensemble de l'action extérieure de l'Union à un ensemble d'objectifs et de principes communs réalisées par le traité de Lisbonne³⁸ ainsi que l'obligation de respecter une exigence de cohérence, ne suffisent certainement pas à compenser le caractère éclaté et disparate des différentes politiques externes de l'Union. D'un point de vue institutionnel, cet éclatement, autrefois qualifié de « *dédoublement fonctionnel* »³⁹, se traduit par une grande complexité dans le choix des instruments et dans la mise en œuvre des procédures qui nuit à l'unité et à l'efficacité de l'action de l'Union sur la scène internationale. Il en découle donc de nombreuses tensions entre les institutions de l'Union et, dans le domaine de la PESC/PSDC, entre le Parlement européen et le Conseil, soulignant ainsi l'inadaptation du cadre juridique actuel.

Compte tenu de cette situation doublement problématique, le Parlement européen, fidèle à une stratégie qui a largement fait ses

36. Voir le Rapport d'information à l'Assemblée nationale française « L'avenir de la politique étrangère et de sécurité commune et son financement », Rapport R. Blum, déposé en octobre 2007.

37. Exigence de cohérence qui occupait l'article 3 UE et qui figure désormais à l'article 21 § 3 TUE, tel qu'issu du traité de Lisbonne. Sur l'exigence de cohérence, voir I. Bosse-Platière, *L'article 3 UE : Recherche sur une exigence de cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne*, Coll. Droit de l'Union européenne, Bruylant, 2009, 859 p.

38. Article 21 TUE.

39. V. Constantinesco, « La structure du Traité instituant l'Union européenne. Les dispositions communes et finales. Les nouvelles compétences », *CDE*, 1993, n° 3/4, pp. 251-284, p. 267. La notion de dédoublement fonctionnel signifie que chaque institution de l'Union exerce des attributions très diversifiées selon qu'elle intervient dans le domaine de la PESC/PSDC ou dans les autres domaines de l'action de l'Union. Forcée pour l'analyse du traité sur l'UE issu du traité de Maastricht, la notion reste toujours d'actualité en dépit de la disparition des piliers de l'Union, compte tenu du maintien de la spécificité de la PESC/PSDC.

preuves dans le cadre communautaire et profitant de la parlementarisation du système de l'Union, développe une double stratégie : d'un côté, au nom du respect des principes démocratiques sur lesquels est fondée l'Union, il fait de l'augmentation de ses pouvoirs en matière de PESDC/PSDC un *leitmotiv* (I). De l'autre, il exerce pleinement les quelques pouvoirs, notamment budgétaires, que lui accordent les traités jouant sur les incohérences procédurales qu'ils prévoient (II). Cette stratégie est certes mise en œuvre depuis de nombreuses années déjà mais l'entrée en vigueur récente, au 1^{er} décembre 2009, du traité de Lisbonne et la mise en place progressive des innovations institutionnelles et juridiques qu'il instaure dans domaine de la PESDC/PSDC la renouvellent quelque peu : elles fournissent en tout cas au Parlement européen l'occasion d'être un interlocuteur de plus en plus déterminé et exigeant pour les autres institutions de l'Union et les États membres.

I. Une participation minimale du Parlement européen à la PESDC/PSDC peu satisfaisante au regard des exigences démocratiques

En vertu de l'article 36 TUE, le Parlement européen dispose essentiellement de deux sortes de pouvoirs dans le cadre de la PESDC/PSDC : d'une part, le droit d'être consulté sur « *les principaux aspects et les choix fondamentaux* » de la PESDC/PSDC et informé de son évolution et d'autre part, le droit d'adresser des questions ou formuler des recommandations à l'intention du Conseil et du haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Manifestation de la marginalisation du Parlement européen au sein du processus d'élaboration de la PESDC/PSDC (A), le premier de ces deux pouvoirs se révèle sans enjeu juridique majeur et est largement confirmé par le traité de Lisbonne. Quant au second, il est pour le Parlement, l'occasion de faire preuve d'un véritable activisme délibératif en matière de contrôle de cette politique (B) qui s'est accru depuis l'entrée en vigueur du nouveau traité.

A. La marginalisation du Parlement européen au sein du processus d'élaboration de la PESDC/PSDC

La « consultation » du Parlement européen, telle qu'elle est prévue à l'article 36 TUE, constitue le degré minimal – à ses yeux largement insuffisant – de sa participation à l'élaboration de la PESDC/PSDC. Elle prend, depuis un accord interinstitutionnel de 1997, la forme concrète d'un rapport sur les choix fondamentaux de la PESDC et leurs implica-

tions financières, élaboré par le Conseil et transmis au Parlement⁴⁰. Ce document, qui est souvent rendu avec une année de décalage par rapport aux faits qu'il évoque, donne lieu à un débat au sein de l'assemblée, suivi de l'adoption d'une résolution⁴¹. Cette association *a minima* constitue donc une garantie bien faible du principe démocratique au sein du processus normatif de la PESC/PSDC. Il est d'ailleurs assez frappant de constater que le rôle du Parlement n'a guère été revalorisé depuis l'Acte unique européen et les dispositions relatives à la Coopération politique européenne (CPE), ce qui souligne que la réduction du déficit démocratique dans ce domaine ne constitue pas une priorité pour les États membres. En effet, l'article 30 paragraphe 4 de l'AUE prévoyait déjà une « *association étroite* » du Parlement européen à la CPE grâce à une information régulière par la présidence des thèmes de politique étrangère examinés par les ministres des affaires étrangères des États membres. La formule selon laquelle la présidence « *veille à ce que les vues du Parlement européen soient dûment prises en considération* » qui se retrouvera à l'identique à l'article 21 UE est désormais inscrite à l'article 36 TUE et était déjà présente dans l'AUE. De même, l'objet de la consultation - « *les principaux aspects et les choix fondamentaux* » de la PESC/PSDC - ainsi que l'absence de contrôle juridictionnel incitent à considérablement relativiser la portée de la consultation du Parlement européen. Elle ne saurait en effet, bénéficier des mêmes caractéristiques et de la même protection juridictionnelle que dans le cadre communautaire. Il est dès lors évident que la jurisprudence de la Cour de justice selon laquelle la consultation effective du Parlement européen par le Conseil, et éventuellement sa re-consultation en cas de modification de la proposition initiale constitue une des formes substantielles de la légalité de l'acte⁴², ne peut en aucun cas trouver à s'appliquer dans le cadre de la PESC/PSDC.

En ce qui concerne sa mise en œuvre, la plupart des observateurs s'accorde pour dire que la consultation parlementaire se fait relative-

40. Pour le dernier rapport, voir le rapport annuel 2008 sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) présenté au Parlement européen en application du point 43 (Section G) de l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006. Consultable sur le site : <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=248&lang=FR>

41. La dernière en date est la Résolution du Parlement européen du 10 mars 2010 sur le rapport annuel 2008 du Conseil au Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la PESC, P7_TA-PROV-2010)0060 (édition provisoire), point 5.

42. CJCE, 29 octobre 1980, *SA Roquettes Frères / Conseil*, aff. 138-139/79, *Rec. p.* 3333.

ment mal⁴³, les informations lui parvenant tardivement. Le Parlement s'est d'ailleurs souvent offusqué de ce que le rapport annuel du Conseil se contentât d'établir un catalogue détaillé des activités mises en œuvre au cours de l'année précédente, sans que ne s'engage un véritable dialogue sur le fond⁴⁴. Il demande ainsi, arguant que consulter n'est pas synonyme d'informer, à être saisi *a priori* pour avis, notamment sur le lancement des missions PESD dans les États tiers⁴⁵. Il semblerait toutefois que depuis une date récente, la prise en compte des vues de l'assemblée par le Conseil se soit légèrement améliorée : c'est ainsi que le rapport annuel du Conseil se réfère un peu plus systématiquement aux résolutions adoptées par le Parlement⁴⁶.

Cette marginalisation du Parlement appelle plusieurs commentaires. Tout d'abord, contrairement à une idée communément admise, elle n'est pas spécifique à la PESC. Elle se retrouve - ou du moins se retrouvait, jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne - bien que dans une moindre mesure, dans l'ensemble de l'action extérieure de l'Union. Faut-il en effet rappeler que jusqu'à une date récente, la politique commerciale de la Communauté s'élaborait sans le Parlement, que l'adoption des mesures de coopération économique, financière et technique à l'égard des États tiers⁴⁷ ne requérait que sa simple consultation, de même d'ailleurs que la conclusion de nombreux accords internationaux? À l'instar de la plupart des États membres, on retrouve donc au sein de l'Union, ce déséquilibre des pouvoirs en faveur des exécutifs en matière de politique étrangère et dont la PESC et la défense, parce qu'elles touchent spécifiquement les souverainetés étatiques, ne sont, au sein de l'Union, qu'une illustration exacerbée. Certes, force est néanmoins de constater que de telles observations sont devenues moins pertinentes, puisque le traité de Lisbonne est venu combler en partie du moins, ces lacunes : la procédure législative ordinaire est désormais applicable pour l'adoption des mesures unilatérales relevant de la politique commerciale et de la coopéra-

43. Voir J. M. Dumond, P. Setton, *La politique étrangère et de sécurité commune*, réflexe Europe, La Documentation française, 1999, 159 p., spéc. pp. 62-63.

44. Voir la résolution du Parlement européen du 19 février 2009 sur le rapport annuel 2007 du Conseil au Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la PESC, P6_TA(2009)0074, spéc. points 9 à 11.

45. Résolution du Parlement européen du 10 mars 2010 précitée, point 5.

46. Voir la résolution du 19 février 2009, précitée, point 9.

47. Article 181 A CE tel qu'ajouté par le traité de Nice.

tion économique, financière et technique avec les États tiers⁴⁸. En revanche, même si l'article 218 TFUE étend les hypothèses dans lesquelles un accord est conclu après avis conforme du Parlement⁴⁹, ce dernier reste assez peu associé à la détermination et la mise en œuvre des relations conventionnelles avec les tiers.

Par ailleurs, il convient de remarquer que le traité de Lisbonne confirme pleinement cette marginalisation et même, il la renforce. Plusieurs éléments en témoignent. Tout d'abord, le Parlement n'est plus désormais consulté par la présidence du Conseil mais par le haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. La modification peut paraître anecdotique. On peut cependant s'interroger sur la pertinence d'un tel changement, compte-tenu des fonctions essentiellement de proposition et d'exécution de ce nouvel organe⁵⁰. Dans la mesure où, en principe, le Parlement est consulté sur les choix fondamentaux de la PESC et dans la mesure où les orientations générales de cette politique relèvent du Conseil européen⁵¹, il aurait sans doute été plus cohérent de confier ce rôle d'interlocuteur avec le Parlement au président, nouvellement désigné, du Conseil européen.

En outre, le traité de Lisbonne innove en ce qu'il évoque, pour la première fois au sein des dispositions relatives à la PESC, les « rôles spécifiques du Parlement européen et de la Commission »⁵². À cela se rajoute la déclaration n°14 annexée au traité selon laquelle « les dispositions concernant la politique étrangère et de sécurité commune ne confèrent pas de nouveaux pouvoirs à la Commission de prendre l'initiative de décisions, ni n'accroissent le rôle du Parlement européen ». Il s'agit, à l'évidence, d'une déclaration parfaitement inutile, dont la portée juridique est quasi nulle mais qui met en évidence la volonté des États membres de marginaliser ces

48. Il s'agit respectivement des articles 207 § 2 TFUE et 212 § 2 TFUE.

49. Il s'agit : 1) des accords d'association, 2) des accords portant adhésion de l'Union à la CEDH, 3) des accords créant un cadre institutionnel spécifique en organisant des procédures de coopération, 4) des accords ayant des implications budgétaires notables pour l'Union et enfin 5) des accords couvrant des domaines auxquels s'applique la procédure législative ordinaire ou la procédure législative spéciale lorsque l'approbation du Parlement européen est requise. Sur cette question, voir C. Flaesch-Mougin, « Le Parlement européen et les accords externes de l'Union européenne en 2008 : réalités et fictions anticipatrices », *Annuaire de Droit Européen 2008*, Bruylant, (à paraître en 2010).

50. Article 18 TUE.

51. Conformément à l'article 26 TUE, c'est le Conseil européen qui « identifie les intérêts stratégiques de l'Union, fixe les objectifs et définit les orientations générales de la politique étrangère et de sécurité commune, y compris pour les questions ayant des implications en matière de défense ».

52. Article 24 § 1 al. 2 TUE.

institutions au sein de la PESC/PSCD. Quoiqu'il en soit, le traitement conjoint du Parlement et de la Commission, ainsi d'ailleurs que de la Cour de justice⁵³, permet également de souligner que la marginalisation du Parlement européen n'est pas uniquement liée à un problème de déficit démocratique. En réalité, ce qui est ici rejeté, c'est spécifiquement la méthode d'intégration. Le particularisme institutionnel et juridique de la PESC est donc affirmé avec une vigueur renouvelée ; le Parlement est exclu de l'élaboration de la PESC non seulement en tant qu'il est un organe démocratique, mais en tant qu'il est, à l'instar de la Commission et de la Cour de justice, une des institutions supranationales caractéristiques de l'intégration communautaire.

Le seul apport notable du traité de Lisbonne à l'information et la consultation du Parlement est relatif aux représentants spéciaux de l'Union qui peuvent désormais « être associés à l'information du Parlement européen ». Cet ajout correspond à une demande du Parlement européen lors de la Convention sur l'avenir de l'Europe : il souhaite de longue date avoir en effet un droit de regard sur la nomination des représentants spéciaux de l'Union par le Conseil conformément à l'article 33 TUE. Le Règlement intérieur du Parlement européen a d'ailleurs été modifié pour prévoir les modalités concrètes des rapports entre l'assemblée et les représentants spéciaux, bien au delà de ce que prescrit l'article 36 TUE. Le Conseil est en effet, invité, s'il envisage de nommer un représentant spécial, à faire une déclaration et à répondre aux questions concernant le mandat, les objectifs et tout autre aspect pertinent de la mission. Une fois nommé mais avant sa prise de fonction, le représentant spécial peut être invité à faire une déclaration et à répondre aux questions de la commission parlementaire compétente, laquelle peut, dans un délai de 3 mois, proposer l'adoption d'une recommandation à ce sujet⁵⁴.

B. L'activisme délibératif du Parlement européen en matière de contrôle de la PESC/PSCD

Le traité UE, en son article 36 al. 2, permet au Parlement européen de « formuler des recommandations à l'intention du Conseil et du haut repré-

53. L'article 24 § 1 al. 2 TUE prévoit également l'incompétence de principe de la Cour de justice pour connaître des dispositions de la PESC.

54. Article 93 du Règlement intérieur du Parlement européen, décembre 2009, non encore publié au Journal officiel, consultable sur le site : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=FR&reference=TOC>

sentant de l'Union ». Prenant la forme de résolutions d'initiatives, ces recommandations sont nombreuses, le Parlement européen faisant preuve, dans ce domaine, d'un activisme indéniable. En dépit de la faiblesse de ses pouvoirs – ou peut-être à cause d'eux ? – il témoigne d'un intérêt marqué pour les questions de politique étrangère et de sécurité de l'Union : dotée depuis 2004 d'une sous-commission dédiée aux questions de sécurité (SEDE), la commission parlementaire affaires étrangères (AFET) rend un nombre important de rapports et le Parlement adopte chaque année une vingtaine de résolutions intéressant directement ou indirectement la politique de sécurité. Un grand nombre d'entre elles traite de questions ponctuelles, par exemple en réaction à une situation de crise⁵⁵. D'autres s'inscrivent dans une démarche spontanée de contrôle à plus long terme : c'est ainsi que de sa propre initiative, le Parlement adopte depuis 2005 une résolution annuelle sur la mise en œuvre de la stratégie de sécurité dans le cadre de la PESD⁵⁶, qui constitue en quelque sorte la réponse parlementaire au rapport de suivi de la stratégie adoptée par le Conseil.

Parallèlement, toujours dans le cadre de l'exercice de ses pouvoirs de contrôle, le Parlement européen a mis en place des commissions temporaires dont les activités ont donné lieu à un rapport suivi de l'adoption d'une résolution. Plusieurs de ces commissions, dans les législatures précédentes, ont traité, directement ou indirectement, des questions de politique étrangère et de sécurité de l'UE. Les plus fameuses ont été la commission ECHE sur le système Echelon en 2000⁵⁷ ou plus récemment la commission TDIP sur l'utilisation de pays européens par la CIA pour le transfert et la détention illégale de prisonniers⁵⁸. Les travaux de ces commissions ont également donné lieu à l'adoption de résolutions particulièrement critiques à l'égard des États membres et du Conseil.

55. Voir par exemple l'adoption le 3 septembre 2008 d'une résolution sur la crise en Géorgie ou plus récemment, le 26 novembre 2009 d'une résolution sur une solution politique face à la piraterie au large des côtes somaliennes.

56. La dernière adoptée est la résolution du Parlement européen du 10 mars 2010 sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité et la politique de sécurité et de défense commune, P7_TA-PROV(2010)0061 (édition provisoire).

57. Voir le rapport de la Commission ECHE sur l'existence d'un système d'interception mondial des communications privées et économiques (Echelon), 11 juillet 2001, A5-0264/2001, 202 p., suivi de l'adoption d'une résolution.

58. Voir le rapport de la Commission TDIP sur l'utilisation alléguée de pays européens par la CIA pour le transfert et la détention illégale de prisonniers, 30 janvier 2007, A6-0020/2007, 82 p., suivi de l'adoption d'une résolution par le PE le 14 février 2007.

Bien qu'ayant une portée juridique purement déclaratoire, les résolutions du Parlement européen ne sont certainement pas inutiles, dans un domaine où le discours peut revêtir une importance non négligeable. Incontestablement, la parole du Parlement européen porte ; elle est écoutée dans les États tiers et a acquis un poids certain, lui permettant d'exercer une « *magistrature d'influence* »⁵⁹. Ces résolutions sont naturellement l'occasion pour lui de revendiquer une augmentation de ses pouvoirs. L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne lui fournit, à cet égard, l'occasion de faire preuve d'un activisme accru : outre la révision des accords inter-institutionnels existants⁶⁰ – celui de 2002 sur l'accès aux informations sensibles et celui de 2006 relatif à la procédure budgétaire – il appelle notamment, via la négociation d'un nouvel accord inter-institutionnel, à l'amélioration de son information à chaque étape de la procédure de conclusion d'un accord international par l'Union : en vertu de la procédure générale de conclusion des accords externes fixée à l'article 218 TFUE, il sera désormais consulté pour tous les accords sauf dans les hypothèses où le traité prévoit son approbation et « *lorsque l'accord porte exclusivement sur la politique étrangère et de sécurité commune* ». Le Conseil doit donc désormais recueillir son avis simple lors de la conclusion des accords globaux incluant entre autres des préoccupations liées à la PESC/PSDC. Le Parlement revendique également un contrôle accru des représentants spéciaux de l'Union ainsi qu'un droit de regard sur leur nomination et leur mandat⁶¹. Si une modification des dispositions du traité le concernant semble illusoire, la pratique actuelle conforte cependant le Parlement dans sa stratégie revendicatrice : il est, conformément d'ailleurs à l'article 27 § 3 TUE, pleinement associé aux débats actuels sur la mise en place du service européen d'action extérieure et exerce, à cet égard, une pression indéniable sur Madame Ashton, chargée de présenter une proposition de décision au Conseil à ce sujet⁶².

Par ailleurs, l'activisme délibératif du Parlement européen ne vise pas uniquement la défense de ses intérêts propres. Les résolutions qu'il adopte dessinent également la position de l'institution sur les

59. Voir l'étude de C. Delcourt, *Le Parlement européen élu au suffrage universel direct et les relations extérieures de la Communauté européenne*, Thèse, Rennes, 1994, spéc. pp. 674 et suiv.

60. Voir *infra* seconde partie de cette contribution.

61. Résolution du Parlement européen du 10 mars 2010 sur le rapport annuel 2008 du Conseil au Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la PESC... , précité, point 15.

62. Voir notamment le « *Non-paper* » élaboré par E. Brok et G. Verhofstadt pour le PE et transmis à Madame C. Ashton, le 18 mars 2010. Il est consultable sur le site <http://www.euractiv.com/en/future-eu/parliament-throws-its-weight-eas-negotiation-news-375926>.

questions de politique étrangère et de sécurité. À cet égard, on peut observer que, dans l'ensemble, ses positions sont assez consensuelles et qu'elle soutiennent, dans leurs grandes lignes, les orientations définies par le Conseil européen et le Conseil à l'égard des différents États ou groupements d'États tiers. Les dissensions entre le Parlement européen et le Conseil relèvent davantage du mode de fonctionnement de la PESC/PSDC que des choix stratégiques opérés. Les résolutions adoptées sont quasiment toutes un appel permanent à l'unité des États membres, au renforcement des capacités institutionnelles et opérationnelles de l'Union et au développement d'une approche globale et cohérente des problèmes mondiaux, intégrant davantage les aspects diplomatiques, civils, militaires mais aussi commerciaux, voire de développement.

Enfin, on observera que l'activisme délibératif du Parlement sur les questions de politique étrangère et de sécurité ne s'exerce pas seulement à destination des autres institutions de l'Union, mais également à l'égard des parlements nationaux et de l'Assemblée parlementaire de l'UEO. Il est en effet indispensable si le Parlement veut s'affirmer en tant qu'instance légitime de contrôle de la PESC/PSDC. En effet, la question du contrôle parlementaire de la PESC et de la place que pourrait y tenir le Parlement européen doit être replacée dans un contexte plus large et prendre en compte la spécificité de cette politique. La PESC/PSDC étant marquée par son caractère fortement intergouvernemental, les pressions portant sur un contrôle essentiellement interparlementaire⁶³ sont fortes de la part de certains États membres – le Royaume-Uni en tête –, de certains parlements nationaux ainsi que de l'Assemblée de l'UEO. C'est d'ailleurs en ce sens qu'avait été évoquée, mais non retenue, lors de la Convention sur l'avenir de l'Europe, la création d'une Assemblée interparlementaire européenne siégeant spécifiquement sur les questions de sécurité et de défense et dont le rôle aurait été juridiquement reconnu par le traité constitutionnel. Le Parlement doit donc affirmer sa légitimité entre des parlements nationaux qui assurent le contrôle gouvernements des États membres via le contrôle de la gestion militaire des crises et l'Assemblée parlementaire de l'UEO qui bénéficie d'un acquis et d'une expertise indéniables en matière de sécurité et de défense européenne.

63. M. Hilger, « Défense européenne et contrôle démocratique : une tâche pour la Convention sur l'avenir de l'Europe », précité, spéc. pp. 462 et suiv.

De nouveau, l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne et notamment l'insertion d'une clause d'aide et d'assistance mutuelle en cas d'agression armée⁶⁴ lui fournissent l'occasion de défendre ses prérogatives et sa légitimité : appelant à la dénonciation par tous les États membres de l'UEO du traité de Bruxelles modifié de 1954, dans une résolution adoptée en mars 2010, il s'affirme désormais comme étant « *la seule institution supranationale pouvant légitimement prétendre au suivi démocratique de la politique de sécurité et de défense de l'Union* » et estime que l'Assemblée de l'UEO « *n'est ni armée politiquement ni habilitée légalement à exercer un suivi parlementaire de la PSDC* ». Si sa proposition de dénonciation du traité de Bruxelles semble recueillir l'assentiment des États membres – quoique les conséquences soient délicates à manier – il est loin d'être acquis que ces derniers en profitent pour étendre de manière conséquente les pouvoirs du Parlement européen ! Conscient de ces limites, ce dernier plaide pour un renforcement de la coopération avec les parlements nationaux. Il serait, en effet, possible de tirer parti des potentialités offertes par le nouveau protocole n° 1 annexé au traité de Lisbonne sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union.

L'article 10 du protocole rappelle le rôle de la Cosac dans la promotion de l'échange d'informations entre les Parlement européen et les parlements nationaux et prévoit expressément la possibilité d'organiser des « *conférences interparlementaires sur des thèmes particuliers, notamment pour débattre des questions de politique étrangère et de sécurité commune, y compris la politique de sécurité et de défense commune* ». Cette possibilité correspond à une proposition faite en 2002 par la commission AFET du Parlement au moment de la rédaction d'un rapport sur les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux dans le cadre de la construction européenne⁶⁵ : l'idée serait de convoquer sur une base régulière une Conférence parlementaire pour la PSDC à laquelle participeraient les présidents des commissions des affaires étrangères et de la défense des parlements nationaux et du Parlement européen, ainsi que d'autres membres des commissions concernées nationales et européenne en nombre égal.

64. Article 42 § 7 TUE. L. Balmond, « La défense européenne et le traité de Lisbonne », in *Constitution et Traité de Lisbonne*, Politeia, n° 13, Printemps 2008, 669 p., pp. 319-337.

65. Rapport sur les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux dans le cadre de la construction européenne, Avis de la commission AFET à l'intention de la commission des affaires constitutionnelles, A5-0023/2002, 23 janvier 2002, 30 p.

Quelles que soient les solutions imaginées, il n'en demeure pas moins que la PESC/PSDC est désormais une politique de l'Union, dont elle assure en grande partie le financement⁶⁶ et dont les organes, qu'il s'agisse du haut représentant, du Cops, de l'EMUE et du CMUE, assurent la proposition, l'exécution et le suivi. Dès lors, la réponse au « *défi démocratique* » posé par la PESC et judicieusement évoqué par la Déclaration sur l'avenir de l'Europe de décembre 2001⁶⁷, relèvera probablement d'une augmentation des pouvoirs de l'Assemblée européenne dans le respect des prérogatives parlementaires nationales et selon une formule permettant de combiner efficacité d'une réaction rapide et exigence démocratique⁶⁸.

II. Une utilisation maximale par le Parlement des incohérences procédurales des traités, source de conflits interinstitutionnels

Se prononçant sur l'architecture « en piliers » de l'Union, le juge communautaire a considéré que, bien que « *distincts* », l'Union et la Communauté formaient des « *ordres juridiques intégrés* »⁶⁹. Il soulignait ainsi qu'en dépit des différences fondamentales de fonctionnement entre la PESC, reposant sur la méthode intergouvernementale et les autres domaines de l'action de l'Union, notamment de son action extérieure, fondés sur une méthode d'intégration, la dissociation est loin d'être totale. La disparition de la Communauté réalisée par le traité de Lisbonne et la fusion des piliers dans une organisation unique, l'Union européenne, renforce, *de facto* et *de jure*, l'intégration de l'ensemble. Divers éléments témoignent ici et là de la volonté inachevée des rédacteurs des traités d'assurer malgré tout l'unité du système de l'Union. C'est ainsi notamment qu'en dépit de la spécificité de la PESC/PSDC, certaines dispositions institutionnelles et procédurales sont applicables pour l'ensemble de l'Union, indépendamment des politiques dans lesquelles elles interviennent : c'est le cas de la procédure budgétaire et du droit d'accès aux documents des institutions. En réalité, sous couvert de cette unité affichée, les traités instaurent

66. Voir *infra* seconde partie de cette contribution.

67. « Déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union européenne » annexée aux conclusions de la présidence du Conseil européen de Laeken, 14-15 décembre 2001, *Bull. UE*, 12/2001, point 1.27.

68. D. Deschaux-Beaume, « La politique européenne de sécurité et de défense et les parlements nationaux : une comparaison franco-allemande », *RMCE*, n° 536, mars 2010, pp. 179-183.

69. TPI, 21 septembre 2005, Ahmed Ali Yusuf et Al Barakaat International Foundation / Conseil et Commission, aff. T-306/01, *Rec.* II-3533, point 156.

donc des situations procédurales totalement incohérentes et potentiellement conflictuelles, le Parlement européen se trouvant, dans ces hypothèses, doté de pouvoirs réels mais toujours parcellaires. Du point de vue du respect des exigences démocratiques dans l'Union, il y aurait plutôt lieu de s'en féliciter. Du point de vue de la cohérence de l'action extérieure de l'Union et de son fonctionnement, de telles situations sont à déplorer. Le Parlement entend naturellement faire une utilisation maximale de ces pouvoirs, cherchant, avec une réussite variable à compenser son absence de pouvoir normatif. Il n'hésite pas, au besoin, à entrer en conflit ouvert avec le Conseil, contraignant ce dernier à négocier des solutions *ad hoc*, venant compléter les règles des traités. Sont concernés l'utilisation réussie par le Parlement de ses pouvoirs budgétaires (A) et, dans une moindre mesure parce qu'avec un succès moindre, son accès aux documents et informations dites sensibles (B).

A. L'utilisation par le Parlement européen de ses pouvoirs budgétaires.

En vertu de l'article 41 TUE, les dépenses administratives et opérationnelles entraînées par la mise en œuvre de la PESC/PSDC sont, sauf dans certaines hypothèses dérogatoires, à la charge du budget de l'Union Il en découle qu'en principe le budget de l'Union constitue un document unique assurant le financement de l'ensemble de ses actions, y compris la PESC et que la procédure budgétaire de droit commun prévue à l'article 314 TFUE est applicable⁷⁰. On conçoit alors aisément que le Parlement européen, qui constitue, conjointement avec le Conseil, l'autorité budgétaire de l'Union, ait cherché à tirer profit de cette situation pour peser sur la PESC/PSDC, compensant ainsi la faiblesse de ses pouvoirs normatifs⁷¹. Disposant du dernier mot au terme de la procédure, il peut notamment, par son pouvoir d'amendement, influencer sur la structure du budget et créer des lignes budgétaires nouvelles, déterminer les montants pour le financement d'une action, voire réserver certains montants, ce qui lui permet d'en influencer la gestion grâce à la procédure du virement. Dès lors,

70. Compte tenu de la coexistence de la Communauté et de l'Union dans la situation antérieure à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, l'affirmation de l'unicité budgétaire de l'Union était matérialisée par l'article 28 § 2 et 3 UE qui renvoyait à l'article 268 al. 2 CE. La fusion des piliers dans une seule organisation réalisée par le traité de Lisbonne a rendu obsolète ces dispositions.

71. E. Dardenne, « Le Parlement européen et le financement de la PESC », in M. Dony (dir.), *L'Union européenne et le monde après Amsterdam*, Études européennes, Ed. de l'Université de Bruxelles, 1999, pp. 291-313.

l'exercice de son seul pouvoir budgétaire lui permet indéniablement d'exercer son influence dans un domaine pour lequel ses pouvoirs normatifs sont inexistants.

Certes, l'application de la procédure budgétaire de droit commun n'est pas applicable pour les « dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense et les cas où le Conseil en décide autrement à l'unanimité »⁷². Dans ces hypothèses, le financement des opérations est pris en charge directement par le budget des États membres participants, à l'exception des coûts communs qui relèvent d'un mécanisme intergouvernemental *ad hoc* alimenté par les États⁷³, le mécanisme dit « Athena »⁷⁴. Le mécanisme de financement des opérations militaires de l'Union, qui essuie régulièrement les critiques du Parlement pour son manque de transparence⁷⁵, fait d'ailleurs actuellement l'objet d'une réflexion au sein du Conseil et de son secrétariat général et doit être réexaminé en 2010⁷⁶. Quoiqu'il en soit, de telles exceptions témoignent de la parcimonie, voire de la méfiance avec laquelle les États membres ont progressivement envisagé d'inscrire les dépenses de la PESC/PSDC au budget de l'Union. Elles sont néanmoins à relativiser dans la mesure où en dehors de quelques opérations militaires, notamment en Bosnie-Herzégovine, au Darfour et en République démocratique du Congo ou de l'opération de lutte contre la piraterie maritime au large des côtes so-

72. Article 41 § 2 TUE.

73. En vertu d'un protocole annexé au Traité d'Amsterdam, le Danemark ne participe pas à la PESD. Dès lors, il ne contribue pas au mécanisme Athena.

74. La première décision « Athena » date du 23 février 2004. La décision actuellement en vigueur est la Décision 2008/975PESC du Conseil du 18 décembre 2008 créant un mécanisme de gestion du financement des coûts communs des opérations de l'Union européenne ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense (Athena), *JOUE*, n° L 345, 23 décembre 2008, p. 96. Le mécanisme « Athena » a fait couler beaucoup d'encre. En réalité, il convient d'en nuancer l'importance car les coûts communs qu'il finance ne représentent qu'environ 10 % d'une opération. Pour les 90 % restants, c'est la règle définie à l'Otan selon laquelle « *costs lie where they fall* » qui s'applique, autrement dit, chaque État finance sa propre participation à une opération militaire. Dans les faits, les opérations militaires menées sous l'égide de l'UE sont essentiellement financées par la France, la Grande-Bretagne et l'Allemagne, ainsi que, dans une moindre mesure, par l'Italie. Dès lors, on comprend aisément que les réticences à une budgétisation des dépenses de la PESD ne sont pas uniquement le fait de la France ou de la Grande-Bretagne. Elles sont aussi portées par les États qui participent peu, voire pas aux opérations de l'Union, n'en supportent pour l'instant, quasiment aucun coût. Leur situation viendrait naturellement à changer si les opérations militaires devaient être prises en charge par le budget commun.

75. Voir en dernier lieu la résolution du Parlement européen du 10 mars 2010 sur le rapport annuel 2008 du Conseil au Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la PESC, op. cit, spéc. point 12 dans laquelle le PE « rappelle sa préoccupation face au manque de transparence et d'informations sur le financement des coûts communs des opérations de l'Union européenne ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense, puisque le mécanisme Athena n'offre clairement pas de vue d'ensemble de toutes les implications financières des missions menées au titre de la PESC ».

76. Conformément aux conclusions sur la PESD adoptées par le Conseil le 17 novembre 2009, précité.

maliennes, la plupart des missions de l'Union sont des opérations de gestion civile des crises, dont le financement est assuré par le budget de l'Union. Il n'en demeure pas moins qu'en pratique, la distinction opérée entre les opérations militaires financées par les États et les opérations civiles financées par l'Union n'est pas aisée à appliquer. Le recours à des règles procédurales différentes pour la mise en œuvre des actions communes constitue un facteur d'incohérence et d'inefficacité de l'action, en particulier dans le cas des opérations de nature civilo-militaire. C'est ainsi, par exemple, que la mission de surveillance de l'Union africaine au Darfour (AMIS II)⁷⁷ a sollicité pas moins de quatre canaux de financement : le budget PESC, le mécanisme Athena, les budgets des États membres et celui du secrétariat général du Conseil⁷⁸.

En dehors du cas spécifique des opérations militaires et des « *cas où le Conseil en décide autrement à l'unanimité* »⁷⁹, le financement de la PESC/PSDC requiert donc l'aval du Parlement européen. Cette situation le place donc dans une situation pour le moins inconfortable : il existe en effet une réelle incohérence à ce que le Parlement soit quasiment exclu du processus décisionnel d'une politique dont il influence directement le financement. Profitant d'une telle incohérence, le Parlement est clairement entré dans une logique de conflit avec le Conseil lors de débats budgétaires, clairement exposée dès 1994 dans les termes suivants : « *Considérant que la compétence en matière de PESC sur le plan du contenu [...] revient au Conseil européen et au Conseil ; que par ailleurs la compétence en matière de budget concernant la PESC [...] est partagée par les deux branches de l'autorité budgétaire, à savoir le Conseil et le Parlement ; que c'est néanmoins le Parlement européen qui a le dernier mot sur ces dépenses [...] ; qu'il existe donc une situation conflictuelle entre la compétence au fond en matière de PESC et la compétence budgétaire pour ce domaine de la politique* »⁸⁰. C'est ainsi qu'il a été amené à énoncer qu'il n'accepterait pas « *la fixation de priorités nouvelles réclamant l'affectation de ressources financières prélevées sur le budget de l'UE, en l'absence d'indications précises concernant l'estimation des coûts*

77. Action commune 2005/557/PESC du Conseil du 18 juillet 2005 concernant l'action de soutien civilo-militaire de l'Union européenne à la mission de l'Union africaine dans la région soudanaise du Darfour, *JOUE*, n° L 188, 20 juillet 2005, p. 46.

78. Voir le rapport d'information à l'Assemblée nationale française « L'avenir de la politique étrangère et de sécurité commune et son financement », précité, p. 23 et suiv.

79. Article 41 § 2 TUE.

80. Parlement européen, résolution du 26 octobre 1994 sur le financement de la PESC, *JOCE*, n° C 323, 21 novembre 1994, p. 73.

envisagés, la source de financement et, là où cela s'avère nécessaire, de la révision appropriée des perspectives financières »⁸¹, voire à menacer d'« utiliser pleinement les instruments politiques et budgétaires dont il dispose pour atteindre ses objectifs »⁸². Le conflit ayant présidé à l'adoption du budget 2005 en est une bonne illustration, le Parlement ayant réduit de moitié le budget de la PESC.

Cette stratégie a fini par porter ses fruits puisqu'elle a amené les trois institutions – Commission, Conseil et Parlement – à conclure le 17 mai 2006 un accord inter-institutionnel sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière⁸³, lequel reprend et enrichit un précédent accord de 1997 sur le financement de la PESC⁸⁴. Cet accord de 2006 autorise une information renforcée du Parlement sur les décisions entraînant des dépenses pour le budget de l'Union. Notamment, chaque fois qu'il adopte, dans le domaine de la PESC, une décision entraînant des dépenses, le Conseil communique au Parlement, dans les 5 jours ouvrables, une estimation des coûts envisagés⁸⁵.

L'accord inter-institutionnel avait semblé apaiser les tensions entre les deux branches de l'autorité budgétaire et l'adoption des budgets 2008 et 2009⁸⁶ n'a pas soulevé de difficultés particulières⁸⁷. L'apaisement n'eut cependant pas lieu, le conflit s'étant déplacé sur un autre terrain. En effet, le Parlement européen fait reproche au Conseil d'utiliser de manière abusive ses dépenses administratives – sur lesquelles il n'exerce aucun contrôle, en vertu du *gentlemen's agreement* de 1970⁸⁸

81. Parlement européen, résolution sur les priorités de l'UE en matière d'actions extérieures, *JOCE*, n° C 135, 7 mai 2001, p. 179.

82. *Idem*.

83. Accord inter-institutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière, *JOUE*, n° C 139, 14 juin 2006, p. 1.

84. Accord inter-institutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission relatif à des dispositions concernant le financement de la politique étrangère et de sécurité commune, *JOCE*, n° C 286, 22 septembre 1997, p. 80.

85. Point 43 de l'Accord inter-institutionnel de 2006 précité.

86. Voir I. Saarilahti, P. Ghignone, « Les innovations des procédures budgétaires communautaires. Sixième partie : le budget général pour 2009 – Une année de modification de l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 », *RMCUE*, n° 533, décembre 2009, pp. 670-685.

87. Voir néanmoins la position très critique du Parlement européen sur la réduction générale des crédits alloués à la rubrique 4 consacrée à l'action extérieure de l'Union. Résolution du Parlement européen du 8 juillet 2008 : premières réflexions sur l'avant-projet de budget 2009 et sur le mandat pour la conciliation, section III – Commission, P6_TA(2008)00335, point 54 et suiv.

88. Le *Gentlemen's agreement* est une résolution annexée au procès verbal de la session du Conseil du 22 avril 1970. Il prévoit que les dépenses administratives de chaque institution étant inscrites dans la section du budget la

– pour financer des missions relevant davantage de dépenses opérationnelles, telles que l’envoi de représentants spéciaux de l’Union dans les pays tiers. Cette querelle institutionnelle connaît même depuis l’an dernier de nouveaux rebondissements, puisqu’en avril 2009, le Parlement a, pour la première fois, adopté une décision refusant de donner décharge au secrétariat général du Conseil sur l’exécution du budget pour 2007⁸⁹. La résolution du Parlement qui accompagne la décision la justifie au regard du refus du Conseil de lui fournir son document complet d’exécution budgétaire et son rapport annuel d’activité complet et « *compte-tenu de la nature sans cesse plus opérationnelle des dépenses – financées au titre du budget administratif du Conseil – réalisées dans le domaine des affaires étrangères, de la politique de sécurité et de défense* »⁹⁰. Il appelle ainsi à une clarification de la distinction entre les dépenses administratives traditionnelles et les dépenses relatives aux opérations dans ces nouveaux domaines politiques et *in fine* à une renégociation du *gentleman’s agreement* de 1970. La stratégie semble lui réussir puisque le Conseil a, en septembre 2009 accepté de transmettre au Parlement les documents et les informations demandés. La décharge a donc été octroyée en novembre 2009. Ce conflit entre le Conseil et le Parlement est cependant loin d’être résolu puisque la situation risque d’être à nouveau bloquée pour la décharge du budget 2008. Lors de sa session du 25 mars 2010, la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen a préconisé le report du vote de la décharge relative au budget du Conseil, invoquant à nouveau un « *manque persistant de coopération* ». La question semble en suspens puisque lors de sa session plénière des 5 et 6 mai 2010, le Parlement a donné décharge pour l’ensemble des institutions et organes de l’Union, sauf pour le Conseil.

Si l’on comprend la logique politique qui sous-tend la démarche du Parlement⁹¹ – il s’agit incontestablement de faire pression sur le Conseil – le procédé, d’un strict point de vue juridique, laisse perplexe. La question se pose en effet de savoir sur quel fondement une telle décision est adoptée. La décharge est l’acte prévu par l’article

concernant, les autres institutions ne sont pas autorisées à intervenir.

89. Décision du Parlement européen du 23 avril 2009 concernant la décharge sur l’exécution du budget général de l’Union européenne pour l’exercice 2007, section II – Conseil, P6_TA-PROV(2009)0273 (édition provisoire).

90. Point 2 de la résolution annexée à la décision précitée.

91. P. Jan, « Parlement européen : vers un contrôle budgétaire plus affirmé ? », publié sur le site <http://www.droitpublic.net/spip.php?article 2628>.

319 TFUE par lequel l'institution parlementaire, sur recommandation du Conseil, donne *quitus* à la Commission de l'exécution du budget. Il s'agit donc d'un élément du contrôle *a posteriori* exercé par le Parlement à l'égard de la Commission chargée de l'exécution du budget en vertu de l'article 317 TFUE ce qui est d'ailleurs confirmé par le fait que le refus de la décharge a un effet juridique très restreint et une portée essentiellement politique⁹². Dès lors, on ne voit pas très bien ce qui autorise le Parlement à donner ou refuser une décharge à une autre institution que la Commission. À la faveur de la parlementarisation du système de l'Union, la démarche du Parlement européen vise à contraindre le Conseil à lui transmettre les informations qu'il souhaite sur l'exécution de ses dépenses administratives. Ce faisant, il cherche sans doute, à l'image de ce qu'il a pu faire avec un certain succès dans d'autres cadres – on pense notamment aux questions parlementaires adressées au Conseil – à créer des précédents, afin d'établir une pratique pouvant se muer en coutume institutionnelle. Le Conseil aurait d'ailleurs pu, dès l'an dernier, maintenir son refus de coopération en invoquant notamment le *gentleman's agreement* de 1970 et l'absence de pouvoir du Parlement, voire saisir la Cour de justice afin qu'elle se prononce sur la validité de la pratique parlementaire. Il a visiblement pour l'instant opté pour une position conciliatrice privilégiant la coopération loyale entre institutions. Reste à savoir si cette position sera maintenue en 2010. L'enjeu pour le Parlement est considérable dans la mesure où se dessinent actuellement les nouveaux enjeux du financement de la PESC et plus largement de l'action extérieure de l'Union, suite à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Il s'agit d'une part de l'application du nouvel article 41 § 3 TUE qui prévoit la consultation du Parlement pour l'accès rapide aux crédits du budget de l'Union destinés au financement d'urgence dans le cadre de la PESC (notamment des activités préparatoires d'une mission PESD)⁹³. Le Parlement se montre, d'autre part, extrêmement vigilant sur la question de la mise en place, actuellement en discussion, du futur Service européen d'action extérieure (SEAE), notamment de son financement et du contrôle de ses activités⁹⁴.

92. L'histoire des relations entre la Commission et le Parlement est d'ailleurs jalonnée d'un certain nombre de refus de décharge. Voir Y. Petit, « La procédure de décharge sur l'exécution du budget général de l'Union européenne et ses enjeux », in *50 ans de droit communautaire. Mélanges en hommage à Guy Isaac*, Tome 2, Presses de l'Université de Sciences sociales, 2004, 983 p., pp. 949-972.

93. Résolution du Parlement européen du 7 mai 2009 sur les aspects financiers du traité de Lisbonne, P6_TA-PROV(2009)0374 (édition provisoire).

94. Voir l'avis du 4 juin 2008 de la commission des affaires étrangères sur le rôle nouveau et les responsabilités

B. La délicate question de l'accès aux informations dites sensibles.

De même que pour la procédure budgétaire, l'application à l'ensemble de l'Union – y compris la PESC – des dispositions relatives aux modalités d'accès du public aux documents du Conseil⁹⁵ pourrait permettre au Parlement européen de dépasser le rôle que lui assignent les seules dispositions du traité UE le concernant. Le traité consacre en effet, le droit d'accès aux documents des institutions ou organes de l'Union pour tout citoyen et toute personne physique ou morale résidant dans un État membre. Ce droit d'accès a été confirmé par le traité de Lisbonne dans les dispositions d'application générale du traité sur le fonctionnement de l'Union⁹⁶. Il peut faire l'objet de règlement adopté par le Conseil statuant conformément à la procédure législative ordinaire.

Saisi par une parlementaire européenne de la légalité d'une décision du Conseil lui refusant l'accès à un rapport du groupe « *Exportations d'armes conventionnelles* » au sein du Comité politique, le juge communautaire avait dans un arrêt rendu en 1999 par le TPI, confirmé en 2001 par la CJCE, conforté l'obligation pour le Conseil de respecter le principe de transparence quel que soit le domaine d'activité⁹⁷. Si certaines dérogations peuvent être admises pour des motifs liés à la préservation de la sécurité ou relevant de la défense, elles ne sauraient à l'évidence être interprétées que de manière restrictive. Cette affaire avait à l'époque permis de mettre en évidence l'existence d'un vide juridique, puisqu'aucune réglementation ne permettait de garantir l'accès du Parlement européen à des informations sensibles et d'en préciser les modalités. Le cadre juridique général relatif à l'accès du public aux documents du Conseil ne réservait donc aucun statut particulier pour le Parlement, lequel était « traité » à l'égal

nouvelles du Parlement en application du traité de Lisbonne, RR\776543FR.doc.

Par ailleurs, la conférence des présidents de groupe politique du Parlement européen envisage de lier l'approbation du budget de ce service à un accord global sur son organisation. Voir la réunion du 16 avril 2010 rapportée sur le site du Parlement : http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/008-72929-106-04-16-901-20100416IPR72928-16-04-2010-2010-false/default_fr.htm.

95. Il s'agissait de l'article 207 CE qui, en vertu de l'article 28 UE était applicable aux titres V et VI du traité UE (PESC et CPJP).

96. Il s'agit de l'article 15 TFUE.

97. TPICE, 19 juillet 1999, *Heidi Hautala / Conseil*, aff. T-14/98, *Rec.* p. II-2492. Le jugement du tribunal a été confirmé par la Cour dans un arrêt rendu sur pourvoi : CJCE, 6 décembre 2001, *Conseil / Heidi Hautala*, aff. C-353/99 P, *Rec.* p. I-9594.

du reste du public, à la différence de ce qui existe dans la plupart des États membres pour les parlements nationaux⁹⁸. Cette situation a été confortée par la législation adoptée par la suite et concernant spécifiquement la PESC/PSDC. En effet, une première décision a été adoptée par le Secrétaire général/Haut représentant relative à la protection des informations classifiées⁹⁹. Parallèlement, le Conseil a adopté en août 2000, une décision portant amélioration de l'information sur les travaux du Conseil et le registre public des documents du Conseil¹⁰⁰. La décision du SG/HR, ainsi que celle du Conseil instaurent une classification stricte des documents PESC et PESD restreignant fortement leur accès. Aucune de leurs dispositions ne concerne toutefois spécifiquement le Parlement européen. Il était donc possible de considérer qu'il existait une contradiction flagrante entre le droit d'information dont dispose le Parlement européen aux termes du traité UE et les décisions adoptées. En octobre 2000, le Parlement européen a introduit un recours en annulation de la décision du Conseil, en tant qu'elle était fondée sur l'article 207 CE et au motif qu'elle aurait violé le principe de transparence. Les Pays-Bas, la Finlande et la Suède ont également introduit un recours¹⁰¹. L'affaire n'a toutefois pas été menée à son terme, les institutions ayant préféré la régler par la voie de la coopération entre institutions. Dans un contexte international marqué par la négociation délicate de l'accord avec l'Otan sur la sécurité des informations¹⁰², les deux institutions ont en effet conclu, en novembre 2002, un accord interinstitutionnel¹⁰³. Ce dernier garantit, sous certaines conditions, l'accès du Parlement européen à des documents classés « secret » ou « confidentiel ». Il s'applique sans préjudices des dispositions de l'accord du 6 mai 1999 et conformément aux dispositions de droit dérivé relatives au droit d'enquête

98. D. Beschaux-Beaume, « La politique européenne de sécurité et de défense et les parlements nationaux : une comparaison franco-allemande », op. cit., mars 2010, pp. 179-183.

99. Décision 2000/C 239/01 du Secrétaire général/Haut représentant (SG/HR) relative aux mesures de protection des informations classifiées applicables au secrétariat général du Conseil, *JOCE*, n° C 239, 23 août 2000, p. 1

100. Décision 2000/527/CE modifiant la décision 93/731/CE relative à l'accès du public aux documents du Conseil et la décision 2000/23/CE concernant l'amélioration de l'information sur les travaux du Conseil et le registre public des documents du Conseil *JOCE*, n° L 212, 23 août 2000, p. 9

101. A. DUMOULIN, R. MATHIEU, G. SARLET, *La politique européenne de sécurité et de défense (PESD). De l'opérationnel à l'identitaire*, op. cit., spéc. pp. 567-568.

102. Accord entre l'Union européenne et l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord sur la sécurité des informations, *JOUE*, n° L 80, 27 mars 2003, p. 35.

103. Accord interinstitutionnel du 20 novembre 2002 entre le Parlement européen et le Conseil concernant l'accès du Parlement européen à des informations sensibles du Conseil dans le domaine de la politique de sécurité et de défense, *JOCE*, n° C 298, 30 novembre 2002, p. 1.

du Parlement européen¹⁰⁴. L'information du Parlement se fait par la présidence du Conseil ou par le Secrétaire général/Haut représentant pour la PESC. Les considérants de l'accord rappellent que l'accord est un élément du dispositif garantissant la mise en œuvre de la consultation et de l'information du PE dans le domaine de la PESC/PSDC. Pour autant, la situation issue de l'accord interinstitutionnel de 2002 n'est pas pleinement satisfaisante pour le Parlement européen, qui réclame assidûment une amélioration de son accès aux informations dites sensibles¹⁰⁵.

En conclusion de cette brève contribution, on voudrait souligner le fait que la stratégie du Parlement européen dans le domaine de la PESC/PSDC et les résultats qu'elle obtient, mettent en lumière le caractère inadapté du cadre juridique actuel. En témoigne d'une part la manière dont le Parlement européen « joue » avec les dispositions des traités, les appliquant, avec un indéniable succès d'ailleurs, bien au delà de ce qu'elles prévoient : c'est le cas pour l'utilisation de son droit de décharge, ce le sera prochainement pour le contrôle des représentants spéciaux de l'UE. L'inadaptation du cadre juridique prévu par les traités est d'autre part démontrée par le recours constant aux accords interinstitutionnels, qu'il s'agisse aujourd'hui de la procédure budgétaire, de l'accès aux documents sensibles ou demain de la procédure de conclusion des accords externes. Ces accords constituent, à n'en pas douter, le mode privilégié de règlements des différends entre les institutions. C'est dire l'utilité de ce type d'instruments, dont la Cour a de longue date reconnu la portée juridique potentielle¹⁰⁶ et qui constituent une modalité de mise en œuvre de l'obligation de coopération entre institutions désormais consacrée par le traité de Lisbonne¹⁰⁷. D'ailleurs, le contexte de l'entrée en vigueur de ce dernier incite le Parlement à faire preuve d'une plus grande pugnacité en fa-

104. Décision 95/167/CE, Euratom, CECA du Parlement européen, du Conseil et de la Commission du 19 avril 1995 portant modalités d'exercice du droit d'enquête du Parlement européen, *JOCE*, n° L 113, 19 mai 1995, p. 2.

105. Voir, en dernier lieu la Résolution du Parlement européen du 10 mars 2010, op. cit., point 17.

106. Les accords interinstitutionnels sont susceptibles d'être soumis au contrôle du juge et leur violation par l'une des parties peut être sanctionnée, s'il « ressort des termes de l'arrangement que les deux institutions ont entendu se lier l'une vis-à-vis de l'autre ». CJCE, 19 mars 1996, *Commission / Conseil*, aff. C-25/94, *Rec.* p. I-1469, point 49. La portée des accords interinstitutionnels a été confirmée par le TPI (ord.), 17 janvier 2002, *Gabriele Stauner e. a. / Parlement européen et Commission*, aff. T-236/00, *Rec.* p. II-135 relatif à l'accord-cadre entre le Parlement européen et la Commission.

107. D'origine jurisprudentielle, cette obligation est désormais consacrée par le traité de Lisbonne et est applicable à l'Union dans toute la diversité de ses domaines de compétences. Article 13 § 3 TUE.

veur de la renégociation des accords conclus, voire de la conclusion de nouveaux accords. S'ils constituent certes des instruments utiles en ce qu'ils viennent apaiser les tensions entre les institutions et, dans une certaine mesure, pallier les lacunes du droit primaire, ces accords ne sauraient ni compenser, ni se substituer à une révision, pour l'heure hypothétique, des dispositions des traités confortant la position institutionnelle du Parlement européen au sein de la PESC/PSDC. Ils sont donc à la fois les révélateurs des insuffisances les plus marquantes des traités et la preuve de la nécessité permanente pour le Conseil – et les États membres –, y compris dans ce domaine, de « composer » avec le Parlement, de prendre en compte ses revendications, en tant qu'il est, qu'ils le reconnaissent officiellement ou non, l'instance démocratique légitime de la politique étrangère de l'Union. Entre l'application de la procédure législative ordinaire, inacceptable pour la préservation des souverainetés étatiques, et la situation bancale actuellement en vigueur, il existe toute une palette de possibles – avis conforme, droit d'amendement... – dont le cadre communautaire a donné des exemples et qu'il conviendrait sans doute d'explorer pour la PESC/PSDC.

Isabelle Bosse-Platière,
professeur de droit public à l'Université Lille-Nord de France, ULCO¹⁰⁸

108. Le professeur Isabelle Bosse-Platière est également membre du Laboratoire d'Analyses et de Recherches juridiques (LARJ, EA 3603) et associée à l'Institut de l'Ouest : Droit et Europe (IODE, UMR CNRS 6262).

DÉLIMITATION DES RÔLES DE L'ASSEMBLÉE EUROPÉENNE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE ET DU PARLEMENT EUROPÉEN EN MATIÈRE DE CONTRÔLE DÉMOCRATIQUE DE LA PSDC

I. Le contrôle démocratique de la PSDC, politique « intergouvernementale »

La Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) est une politique intergouvernementale et non une politique communautaire. Cette nature « intergouvernementale » de la PSDC n'a pas été remise en cause par les révisions successives du traité sur l'Union européenne (TUE) depuis le traité de Maastricht en 1992, qui contient les premières dispositions concernant une politique européenne de

sécurité commune (PESC). Rappelons que la Politique européenne de sécurité commune (PESC) inclut la politique de sécurité et de défense commune (PSDC).

Les gouvernements de chaque État membre de l'UE sont responsables de leur politique de défense « nationale » devant leurs parlements nationaux. Ce sont les parlementaires nationaux, chez eux, qui votent les budgets de défense nationaux, se prononcent sur le déploiement de troupes, approuvent le recours aux clauses de défense mutuelle, donnent leur feu vert à l'utilisation de l'espace aérien et du territoire par des forces étrangères, et procèdent aux choix décisifs en ce qui concerne l'achat d'équipements de défense par l'État.

Notons aussi que les pouvoirs de contrôle des parlements nationaux sur la politique de défense conduite par le gouvernement de chaque État européen varient largement d'un pays à l'autre en fonction de l'organisation des pouvoirs propre à chacun. Certains parlements ont plus de pouvoirs que d'autres. En Allemagne, par exemple, un accord préalable du *Bundestag* est nécessaire pour le déploiement de troupes à l'étranger. En France, suite à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, en vertu du nouvel article 35 de la Constitution, le gouvernement est désormais tenu d'informer le Parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger au plus tard trois jours après le début de l'intervention, et lorsque la durée de l'intervention excède quatre mois, le gouvernement soumet sa prolongation à l'autorisation du Parlement.

Et lorsque les États membres de l'UE décident ensemble de lancer une opération militaire commune, ce sont des forces nationales qui sont déployées sous la bannière de l'Union européenne. Qu'on le regrette ou non, il n'existe pas d'armée européenne et la PSDC reste et restera encore probablement longtemps une politique « intergouvernementale ».

De ce constat découle le fait que le Parlement européen ne bénéficie que d'un droit de consultation et d'information en matière de PESC et de PSDC et non d'un droit de codécision comme dans d'autres domaines. Cependant son influence politique est importante et son rôle de soutien au renforcement de la PESC est très complémentaire de celui des parlementaires nationaux.

II. L'Assemblée européenne de sécurité et de défense (AESD) et son rôle de soutien « collectif » de la PSDC par les parlementaires nationaux

L'Assemblée européenne de sécurité et de défense/Assemblée de l'UEO est le forum interparlementaire européen réunissant des parlementaires nationaux de 39 États européens, dont les 27 pays de l'UE. Ses membres œuvrent au développement de la politique européenne de sécurité et de défense.

L'Assemblée, créée en 1954 et qui siège à Paris, examine et soutient les activités intergouvernementales européennes dans tous les domaines liés à la sécurité et à la défense, y compris la coopération en matière d'équipements de défense. À la suite du transfert des activités opérationnelles de l'UEO à l'UE, l'Assemblée se consacre principalement au suivi de la politique européenne de sécurité et de défense (PSDC) de l'UE, tout en continuant de suivre les implications de l'engagement de défense collective (Article V) de l'UEO et de la coopération avec l'Otan basée sur l'Article IV du traité de Bruxelles modifié, qui établit un lien organique avec l'Alliance atlantique.

Il ne s'agit pas à proprement parler d'exercer un contrôle sur l'exécutif, prérogative des parlements au niveau national. L'Assemblée permet aux parlementaires nationaux de tous les pays européens membres de l'UE, ainsi que d'autres pays européens associés ou partenaires, d'établir un dialogue structuré avec l'exécutif de l'UE et leur donne la possibilité d'interroger les ministres comme les Ambassadeurs de ces pays composant le Comité politique et de sécurité de l'UE (Cops). Étant mieux informés sur les questions de PSDC, ils sont mieux à même de passer en revue la politique de sécurité et de défense de leurs propres gouvernements et de promouvoir une vision européenne des questions de sécurité et de défense. En contrôlant la politique de son gouvernement, un parlement doit en effet être capable de tenir pleinement compte des intérêts européens.

C'est aussi une démarche essentielle pour assurer la pleine adhésion de l'opinion publique à la PSDC.

Le 31 mars 2010, les États parties du traité de Bruxelles modifié ont collectivement pris la décision de mettre fin au traité et, par conséquent, de fermer l'organisation à la fin du mois de juin 2011.

Le traité fondateur de l'UEO constitue la base juridique de l'Assemblée européenne de sécurité et de défense, qui sera donc dissoute. Les gouvernements soulignent néanmoins que « compte tenu du caractère spécifique de la PSDC », ils encourageront « le renforcement éventuel du dialogue interparlementaire dans ce domaine, y compris avec les pays candidats à l'adhésion à l'UE et tous les autres États intéressés ». Ils ont suggéré aussi que le Protocole n°1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, annexé au traité de Lisbonne, fournisse une base à ce dialogue.

Pour garantir une bonne coordination entre les positions des gouvernements et celles des parlements sur la poursuite du contrôle interparlementaire de la PSDC, l'Assemblée a proposé la création d'un Comité de pilotage sous la présidence conjointe de la Haute Représentante de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, et la présidence de l'UE assurée de juillet à décembre 2010 par la Belgique (composée de préférence des présidents du Sénat et de la Chambre) pour fixer la voie à suivre et en particulier pour préciser la base juridique et financière d'un tel contrôle, qui doit rester substantiel et permanent.

III. Les droits de consultation et d'information du Parlement européen

L'article 21 du traité de l'Union européenne stipule [passages soulignés en caractères gras par nos soins]:

« La présidence consulte le Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la politique étrangère et de sécurité commune et veille à ce que les vues du Parlement européen soient dûment prises en considération. Le Parlement européen est tenu régulièrement informé par la présidence et la Commission de l'évolution de la politique étrangère et de sécurité de l'Union.

Le Parlement européen peut adresser des questions ou formuler des recommandations à l'intention du Conseil. Il procède chaque année à un débat sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune. »

Le traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, ne modifie pas substantiellement les pouvoirs du Parlement européen

en matière de PESC. Le droit d'information du Parlement européen en matière de PESC est simplement maintenu et quelque peu précisé.

Dans la Déclaration n° 14 sur la politique étrangère et de sécurité commune, annexée au traité de Lisbonne, il est rappelé que « les dispositions couvrant la PESC ne confèrent pas de nouveaux pouvoirs à la Commission de prendre l'initiative de décisions ni n'accroissent le rôle du Parlement européen. ».

L'article 36 du traité sur l'UE maintient les pouvoirs d'information et de consultation du Parlement européen mais comporte quelques modifications significatives [passages soulignés en caractères gras par nos soins]:

« Le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité consulte régulièrement le Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la politique étrangère et de sécurité commune et de la politique de sécurité et de défense commune et l'informe de l'évolution de ces politiques. Il veille à ce que les vues du Parlement européen soient dûment prises en considération. Les représentants spéciaux peuvent être associés à l'information du Parlement européen. »

Le Parlement européen peut adresser des questions ou formuler des recommandations à l'intention du Conseil et du Haut représentant de l'Union. Il procède deux fois par an à un débat sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune, y compris la politique de sécurité et de défense commune. »

Soulignons cependant que certaines activités concernant notamment les aspects civils de la sécurité sont financées par le budget de l'UE et font intervenir la Commission européenne. Dans de tels domaines, le Parlement européen dispose de droits de codécision, d'information et de consultation.

Par ailleurs, l'article 12 du traité de Lisbonne (TUE) reconnaît que « les parlements nationaux contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union », notamment « en participant à la coopération interparlementaire entre parlements nationaux et avec le Parlement européen, conformément au Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne » annexé au traité de Lisbonne.

Ce Protocole prévoit en particulier dans son article 9 que « le Parlement européen et les parlements nationaux définissent ensemble l'organisation et la promotion d'une coopération interparlementaire efficace et régulière au sein de l'Union. »

Il existe pour l'instant des réunions réunissant des députés européens et des parlementaires nationaux dans des conférences semestrielles au niveau des présidents des Commissions des affaires étrangères (COFACC : *Conference of Foreign Affairs Committee Chairmen*), des Commissions des affaires européennes (COSAC : Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires) et des présidents des Commissions de défense (de manière plus irrégulière). Mais ces conférences ne permettent pas un travail interparlementaire permanent, structuré et approfondi. Il faut aller au-delà !

IV. Conclusion : Les parlements nationaux et le Parlement européen ont des rôles distincts et complémentaires

Les membres du Parlement européen (PE) et les parlementaires nationaux ont des rôles distincts et complémentaires.

Les moyens nécessaires à l'exécution des opérations militaires de l'UE sont fournis principalement par les États membres. Ce sont les parlementaires nationaux qui décident des dépenses de défense, y compris de l'achat d'équipements et du déploiement de troupes.

Leur participation aux activités interparlementaires de suivi de la PSDC leur permet d'obtenir des informations sur les aspects « européens » de leurs décisions.

Il faut espérer que le Parlement européen aura à cœur de développer plus avant la coopération avec les parlements nationaux en matière de PSDC, en respectant les prérogatives de ces derniers.

**Corine Caballero-Bourdot,
chef du service des relations extérieures
Assemblée européenne de sécurité et de défense**

LE PARLEMENT EUROPÉEN DANS LA PSDC

Le Parlement européen est souvent réduit à l'image d'un acteur marginalisé dans le processus de la PSDC en raison de la logique intergouvernementale qui prévaut dans les traités. Cependant, une analyse plus complète de son rôle dans le jeu politique et institutionnel bruxellois démontre une implication croissante dans le domaine de la politique de sécurité et de défense de l'Union.

Si les auteurs soulignent le cadre juridique contraignant depuis le traité de Maastricht dans lequel s'inscrit le Parlement européen, ils mettent en lumière les résultats obtenus par la seule institution élue au suffrage universel, et plus particulièrement celui de la Sous-commission Sécurité et Défense (SEDE), créée en 2004. En outre, le Parlement Européen démontre non seulement une réelle implication dans le relais de l'information, de la mise en débat des enjeux de sécurité et défense auxquels sont confrontés et participent les Européens, mais également un intérêt croissant dans la conduite de contrôle politique des actions de l'UE et plus particulièrement dans les missions de la PSDC.

Cette étude invite avant tout à revenir à l'aune de la pratique et des recherches en cours sur le rôle actuel et potentiel de cette institution.



IRSEM
ÉCOLE MILITAIRE
21, place Joffre - 75007 Paris
[http : www.irsem.defense.gouv.fr](http://www.irsem.defense.gouv.fr)
ISSN : 2110-1809