

2015

# ÉTUDES DE L'IRSEM

Numéro 39

## PARLEMENTS ET LÉGITIMITÉ DÉMOCRATIQUE DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE COMMUNE

Général de division (2S) Maurice de LANGLOIS  
Sara CANTO



PARLEMENTS ET LEGITIMITE DEMOCRATIQUE DE  
LA POLITIQUE DE SECURITE ET DE DEFENSE COMMUNE

Général de division (2S) Maurice de LANGLOIS

Sara CANTO

Juin 2015

Pour citer cette étude :

Général de division (2S) Maurice de LANGLOIS, Sara CANTO, *Parlements et légitimité démocratique de la Politique de sécurité et de défense commune*, Paris, Les Études de l'IRSEM n°39, juin 2015.

■ **DERNIÈRES ÉTUDES DE L'IRSEM**

- 38- Quelles stratégies face aux mutations de l'économie mondiale ?  
**Aude-Emmanuelle FLEURANT (dir.)**
  
- 37- Les sanctions contre la Russie ont-elles un effet dissuasif ?  
**Céline MARANGÉ**
  
- 36- La stratégie américaine en Afrique  
**Maya KANDEL (dir.)**
  
- 35- Approche globale et Union européenne : le cas de la corne de l'Afrique  
**Général de division (2S) Maurice de LANGLOIS (dir.)**
  
- 34- Opinion publique et armées à l'épreuve de la guerre en Afghanistan  
**Barbara JANKOWSKI**
  
- 33- La puissance russe au Moyen-Orient : Retour ou déclin inéluctable ?  
**Clément THERME**
  
- 32- Les stratégies du *smart power* américain : Redéfinir le leadership dans un monde post-américain  
**Maya KANDEL et Maud QUESSARD-SALVAING (dir.)**
  
- 31- L'action extérieure de l'Europe à l'épreuve de l'Égypte et de l'Afrique  
**Chantal LAVALLEE**
  
- 30- Accès aux espaces communs et grandes stratégies : vers un nouveau jeu mondial  
**Frédéric RAMEL**
  
- 29- États-Unis : quelle transition stratégique ? La politique de défense sous Obama entre dynamiques internes et évolutions internationales  
**Maya KANDEL (dir.)**
  
- 28- La Turquie au Moyen-Orient : l'apprentissage de la puissance  
**Gilles RIAUX (dir.)**

## ■ PRÉSENTATION DE L'IRSEM

L'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM) a pour mission de promouvoir la recherche sur les questions de défense et d'encourager une nouvelle génération de chercheurs. L'ensemble de ses productions et de ses activités peut être suivi sur son site :

 : [www.defense.gouv.fr/irsem](http://www.defense.gouv.fr/irsem)

 : <http://tinyurl.com/ke3p8l7>

 : @IRSEM1

 : <http://tinyurl.com/nr8qkz8>

*Avertissement :*

*Les opinions émises dans ce document n'engagent que les auteurs.*

*Elles ne constituent en aucune manière une position officielle du ministère de la défense.*

## ■ BIOGRAPHIES

Le général de division (2S) **Maurice de LANGLOIS** est Saint-Cyrien, issu de l'arme de terre. Sa carrière opérationnelle l'a amené successivement en Allemagne, en Afrique puis en France. Il a participé principalement aux opérations de l'OTAN en Ex-Yougoslavie. Après avoir occupé différents postes en état-major à Paris, il a rejoint en 2005, l'équipe de montée en puissance de l'Agence européenne de défense à Bruxelles puis occupé la fonction de général adjoint au chef de la représentation militaire de la France auprès du Comité militaire de l'Union européenne. Il est directeur du domaine « Politiques de défense comparées » à l'Institut de recherche stratégique de l'Ecole militaire depuis septembre 2012.

**Sara CANTO** est assistante de recherche à l'IRSEM. Diplômée d'un master en sécurité internationale et défense de l'université Lyon III Jean Moulin, elle a réalisé un mémoire de fin d'études portant sur le cadre juridique des interventions extraterritoriales dans la lutte antiterrorisme.

■ **SOMMAIRE**

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>9</b>
<b>LE ROLE DES PARLEMENTS NATIONAUX EST LIMITE EN MATIERE DE POLITIQUE DE SECURITE ET DE DEFENSE EUROPEENNE .....</b>	<b>10</b>
<i>Au niveau supranational, les parlements nationaux sont juridiquement écartés de la construction de la PSDC.....</i>	<i>11</i>
La codification intergouvernementale de la PSDC écarte les parlements nationaux .....	11
La PSDC ne répond pas toujours exclusivement à une logique intergouvernementale .....	13
<i>Au niveau national, le rôle des parlements nationaux est développé pour compenser le déficit supranational.....</i>	<i>15</i>
Le <i>Bundestag</i> est au cœur des questions de sécurité et de défense .....	15
Le Parlement français dispose de divers outils juridiques pour influencer les actes européens .....	17
<b>LE ROLE DU PARLEMENT EUROPEEN DANS LA DEFINITION DE LA POLITIQUE DE SECURITE ET DE DEFENSE EUROPEENNE EST EGALEMENT RESTREINT .....</b>	<b>22</b>
<i>Le Parlement européen a essentiellement un rôle consultatif en matière de PSDC.....</i>	<i>23</i>
Le Parlement européen ne dispose que d'un pouvoir d'influence politique .....	23
La sous-commission sécurité et défense du Parlement européen tente de s'intégrer au processus normatif européen en matière de PSDC .....	26
<i>Le Parlement européen dispose d'autres moyens d'intervention en matière de sécurité et de défense.....</i>	<i>28</i>
Le Parlement européen peut utiliser son pouvoir d'approbation budgétaire .....	28
Le Parlement européen peut utiliser le droit d'accès public aux documents du Conseil .....	31
<b>LA RELANCE DE LA COOPERATION INTERPARLEMENTAIRE POURRAIT COMPENSER LE DEFICIT DE LEGITIMITE DEMOCRATIQUE DE LA PSDC .....</b>	<b>34</b>
<i>La disparition de l'UEO entraîne un amoindrissement du contrôle parlementaire de la PSDC.....</i>	<i>34</i>
<i>La coopération interparlementaire permet d'accroître l'intervention des parlementaires nationaux et européens dans la PSDC .....</i>	<i>37</i>
La coopération interparlementaire multilatérale se développe .....	37
La coopération interparlementaire bilatérale est un outil majeur pour approfondir le suivi de la PSDC.....	40
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>43</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>45</b>
<b>ANNEXE.....</b>	<b>50</b>

## ■ SYNTHÈSE

La Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), incluant son bras armé, la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC), répond, dans le cadre européen, à une logique intergouvernementale. Ainsi, avant le traité de Lisbonne de 2007, l'Union européenne était bâtie sur une architecture à trois piliers, avec un pilier communautaire et deux piliers intergouvernementaux, la PESC et Justice et Affaires Internes (JAI). Si le premier pilier fonctionnait selon les règles communautaires se caractérisant par l'initiative législative de la Commission européenne, les deux derniers étaient soumis aux procédures intergouvernementales. Or aujourd'hui, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne fin 2009, on peut dire que seule la PESC est restée intergouvernementale alors que l'ancien pilier JAI a rejoint le droit commun.

Faut-il considérer que cette évolution entraînera *in fine* une communautarisation de la PESC et de la PSDC avec un contrôle parlementaire effectif ? Si cela n'est pas à l'ordre du jour, plusieurs évolutions montrent un début de communautarisation avec l'intervention régulière de la Commission européenne et une demande de contrôle démocratique plus pressante de la part du Parlement européen et des parlements nationaux sur les sujets de défense.

Concernant le Parlement européen et son interaction avec les parlements nationaux, celui-ci a dû pallier la disparition de l'Union de l'Europe occidentale (UEO), seule assemblée qui traitait des sujets de défense. Il joue aujourd'hui un rôle principalement consultatif, mais il dispose toutefois de quelques leviers utiles qui lui permettent d'intervenir dans la PSDC.

Tout d'abord, le haut représentant (HR) est tenu d'informer le Parlement européen sur l'évolution de la PSDC et de le consulter sur les aspects fondamentaux. Le Parlement européen peut réclamer un accès aux informations sensibles, ce qu'il fait de plus en plus fréquemment mais tout en se heurtant à la réticence des Etats membres. Le HR maintient un dialogue régulier avec le Parlement et met en œuvre, dans la mesure du possible, ses recommandations. En effet, c'est l'intérêt du HR de maintenir de bonnes relations avec le Parlement car celui-ci dispose d'un pouvoir déterminant en matière d'approbation budgétaire. Il peut notamment, grâce à son pouvoir d'amendement, influencer voire orienter, la mise en œuvre des opérations de la PSDC en se prononçant sur le financement de telle ou telle action. Le Parlement cherche aussi à obtenir plus de contrôle politique sur la PSDC par le biais de sa sous-commission sécurité et défense (SEDE), rattachée à la Commission des affaires étrangères. Le pouvoir de cette sous-commission est cependant limité par son statut, ce qui l'oblige à cantonner ses relations à un niveau informel avec les commissions nationales.

Au niveau des parlements nationaux, ceux-ci sont juridiquement écartés de la mise en œuvre de la PSDC. Ils disposent cependant d'un droit à l'information leur permettant d'apprécier les actes européens. Plus précisément, en matière de défense, ils ont depuis 2008, deux droits à l'information, l'un sur les interventions militaires à l'étranger et l'autre, plus généralement, sur les actes de l'Union qui se rapportent à la politique de défense européenne. Et les parlements nationaux imposent en général un accord préalable avant tout envoi de troupes à l'étranger, que ce soit en national, au titre

d'une coalition ou d'une organisation. Seuls la France, le Royaume-Uni et la Pologne échappent à cette règle.

Entre parlements nationaux et Parlement européen, il existe depuis avril 2012 un nouveau mécanisme qui a vocation à pallier la disparition de l'Assemblée de l'UEO, appelé la Conférence Interparlementaire pour la PESC et la PSDC. Celle-ci fournit un cadre pour l'échange d'informations et des meilleures pratiques sur les questions relatives à la défense et la sécurité. Le HR est invité à chaque réunion pour y exposer les priorités et les stratégies de l'UE dans le domaine de la PESC et de la PSDC.

La conclusion de cette étude montre que la logique intergouvernementale régissant la PSDC n'est plus totalement une réalité. Outre une influence réelle de la Commission européenne sur la PSDC au travers des aspects économiques, industriels et technologiques, le Parlement européen cherche à exercer un contrôle démocratique sur la PSDC. S'il est déjà incontournable pour le financement des missions civiles de la PSDC, ses recommandations faites au HR sont souvent suivies d'effets même si elles gardent un caractère consultatif. Le rôle du Parlement pourrait être valorisé par la transformation de la sous-commission sécurité et défense en commission à part entière, ce qui ferait d'elle un interlocuteur de poids sur les sujets liés à la PSDC. Les relations entre le Parlement et le HR pourraient aussi gagner en efficacité au travers de la valorisation de sa fonction de vice-président de la commission européenne (HR/VP). Il ne faudrait pas toutefois que l'intervention du Parlement européen dans la PSDC se fasse au détriment de la gouvernance de l'action extérieure et de l'efficacité opérationnelle au niveau de l'UE.

Dans ces conditions, les États doivent prendre conscience de cette évolution pour l'accompagner et la contrôler, en rappelant notamment le principe de subsidiarité qui stipule que les compétences doivent être exercées au niveau de décision le plus pertinent.

## ■ INTRODUCTION

« Avec le militaire vous ne pouvez pas tout faire, mais sans le militaire vous ne pouvez rien faire »

Raymond Aron.

Longtemps écartée du processus d'intégration européenne, la défense n'a pas manqué de susciter de nombreux débats et controverses. L'échec du projet de Communauté européenne de défense dans les années 1950, catalyseur espéré de la construction européenne par ses pères, Robert Schuman et Jean Monnet, avait été l'occasion pour la France de rappeler que la défense restait l'« attribut suprême de la souveraineté » (Coutau-Bégarie, 2007), l'« ultima ratio regum ».

Après l'instauration en 1992 de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), ce n'est qu'en 2003 que l'Union européenne définit ses objectifs au travers de la *Stratégie européenne de sécurité* et lance sa première opération militaire<sup>1</sup>. L'Europe de la défense est créée mais son concept politique et sa définition juridique restent ambigus.

Les années suivantes verront le développement progressif des structures institutionnelles et opérationnelles de la PESC, y compris en matière de Politique de sécurité et de défense commune (PSDC). En 2015, c'est un total de trente opérations qui ont été lancées, dont les deux tiers sont des missions civiles. Ces opérations peinent souvent à être mises sur pied et sont en général de portée limitée. En effet, la structure institutionnelle et opérationnelle de la PSDC, fondée sur l'intergouvernementalisme et le nécessaire consensus, tend à freiner le processus décisionnel. Seul le Conseil européen, où siègent les chefs d'État et de gouvernement, dispose d'un pouvoir décisionnel en matière de PSDC.

Dans ces conditions, la question de la légitimité démocratique de la PSDC est posée. C'est pour cette raison qu'il est apparu nécessaire d'analyser le niveau d'intervention des parlements nationaux et du Parlement européen dans le processus normatif de la PSDC.

Alors que le traité de Lisbonne marque un tournant dans l'inclusion des parlements nationaux dans le processus normatif communautaire, ceux-ci restent juridiquement écartés en matière de défense. Souvent développé au niveau national, leur rôle reste limité en matière de PSDC. En parallèle, les pouvoirs de codécision du Parlement européen ne s'étendent pas à la PSDC, à l'égard de laquelle son rôle reste essentiellement consultatif. S'il dispose d'autres mécanismes d'intervention en matière de PSDC, son rôle reste encore restreint dans le processus décisionnel. Dans ces conditions, la coopération interparlementaire représente un moyen supplémentaire d'influence politique non négligeable pour les parlementaires nationaux et européens. En constante progression, cet instrument protéiforme pourrait compenser le déficit démocratique de la PSDC.

---

<sup>1</sup> Opération Concordia - Ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM) 31 mars 2003.

## ■ LE RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX EST LIMITÉ EN MATIÈRE DE POLITIQUE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE EUROPÉENNE

Longtemps ignorés par la construction européenne, les parlements nationaux ont progressivement vu leur rôle s'accroître à partir de 1979, avec l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct. Alors que le traité de Maastricht s'était accompagné d'une simple déclaration relative aux parlements nationaux, le traité d'Amsterdam a vu l'adoption d'un protocole relatif au « rôle des parlements nationaux et à la coopération interparlementaire », franchissant une étape supplémentaire dans la reconnaissance du rôle des parlements nationaux.

Cette prise en compte, considérée comme un moyen de pallier le déficit démocratique de l'Union européenne (Meyer-Heine, 2012 : 37), n'a cessé de s'accroître. Le traité de Lisbonne a lui-même considérablement renforcé le rôle des parlements nationaux dans le processus normatif européen, faisant désormais d'eux les garants du contrôle de subsidiarité<sup>2</sup>. Mais si ce développement des compétences des parlements nationaux en matière de droit communautaire respecte la logique d'intégration qui est celle de l'Union, la problématique n'est pas la même dans un domaine régalien tel que celui de la défense et de la sécurité.

Par conséquent, le rôle des parlements nationaux reste limité dans le développement de la politique de défense européenne.

L'analyse de la lettre des traités semble en effet juridiquement écarter les parlements nationaux de la construction de la politique de défense européenne au niveau supranational. Mais pour pallier cette absence, le rôle des parlements est accru au niveau national.

---

<sup>2</sup> Le principe de subsidiarité suppose que, dans les domaines qui ne relèvent pas de la compétence exclusive de l'Union, cette dernière n'intervient que si les objectifs d'une action ne peuvent être atteints de manière satisfaisante par les Etats membres. Ce principe entend ainsi protéger la capacité de décision et d'action des États membres. Voir l'article 5 alinéa 3 TUE : « *En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union.* »

## **Au niveau supranational, les parlements nationaux sont juridiquement écartés de la construction de la PSDC**

L'un des principaux apports du traité de Lisbonne est sans conteste l'élargissement du rôle des parlements nationaux dans la construction de la norme européenne. Mais cet élargissement concerne surtout le processus normatif communautaire, c'est-à-dire les actes législatifs de l'Union. Or, la PSDC n'a pas réellement cédé à l'appel communautaire des institutions européennes et reste basée sur l'intergouvernementalisme.

L'examen des traités révèle ainsi que la codification européenne écarte les parlements nationaux de la construction de la politique de défense européenne. La pratique démontre cependant que l'élaboration de cette politique n'est pas exclusivement intergouvernementale.

### *La codification intergouvernementale de la PSDC écarte les parlements nationaux*

De manière générale, le traité de Lisbonne fait une avancée majeure en renforçant le rôle des parlements nationaux dans le processus normatif européen. Il consacre, d'une part, un article entier au rôle des parlements nationaux (article 12 TUE) et ajoute, d'autre part, deux protocoles les concernant : le Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, et le Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. C'est la première fois que le rôle des parlements nationaux, qui contribuent au « bon fonctionnement » de l'Union, est mentionné dans le corps même des traités. Cette illustration révèle là encore une réelle volonté de l'Union d'accroître la légitimité démocratique en renforçant le principe de subsidiarité.

Parmi les nouveautés du traité de Lisbonne se trouve un droit à l'information des parlements nationaux par la transmission désormais directe de l'ensemble des documents des institutions européennes<sup>3</sup>, ainsi qu'un nouveau mécanisme de contrôle de subsidiarité, dit d'« alerte précoce »<sup>4</sup>. Bien que les parlementaires nationaux bénéficient de ces innovations dans le cadre des politiques communautaires de l'Union, ce n'est pas le cas pour la PESC et la PSDC.

---

<sup>3</sup> Article 12 a) TUE, articles 1 et 2 protocole 1 et article 4 protocole 2. Avant le traité de Lisbonne, la transmission des documents des institutions ne se faisait qu'indirectement, par l'intermédiaire des gouvernements des États membres.

<sup>4</sup> Les parlementaires peuvent désormais, dans un délai de huit semaines après transmissions des projets d'actes législatifs, adresser aux institutions, un avis motivé s'ils estiment que le principe de subsidiarité n'est pas respecté et que l'Union dépasse le cadre de ses attributions. Voir article 12 b) TUE, articles 3 et 4 protocole 1 et articles 6 et 7 protocole 2.

L'article 24-1 § 2 TUE dispose :

« La politique étrangère et de sécurité commune est soumise à des **règles et procédures spécifiques**. Elle est définie et mise en œuvre par le Conseil européen et le Conseil, qui statuent à l'**unanimité**, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement. L'adoption **d'actes législatifs est exclue**. Cette politique est exécutée par le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et par les États membres, conformément aux traités. Les rôles spécifiques du Parlement européen et de la Commission dans ce domaine sont définis par les traités. La Cour de justice de l'Union européenne n'est pas compétente en ce qui concerne ces dispositions... »

Anciennement représentée par le 2<sup>e</sup> pilier, la PESC est une politique de coopération historiquement intergouvernementale. Le traité de Lisbonne rappelle la particularité de cette politique, ainsi que sa « [soumission] à des règles et procédures spécifiques » (TUE, article 24 al.2). Alors que la procédure de codécision devient la procédure législative ordinaire<sup>5</sup>, la PESC reste donc régie par l'unanimité, « sauf dans les cas où le présent chapitre en dispose autrement » (TUE, article 31 a). La PSDC, partie intégrante de la PESC, n'échappe pas à la règle puisque les rares hypothèses où seule la majorité qualifiée est requise en matière de PESC ne recouvrent pas les « décisions ayant des implications militaires dans le domaine de la défense » (TUE, article 31 c). Cette approche intergouvernementale, fruit de l'attachement des États à leurs prérogatives, est d'autant plus forte en matière de politique de défense. Si la finalité est celle de la construction d'une politique de défense commune<sup>6</sup>, le traité s'empresse de limiter le champ d'une telle politique : « la politique de l'Union (...) n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres » (TUE, article 42.2).

Dans cette logique intergouvernementale, les traités excluent l'adoption d'actes législatifs en matière de PESC (TUE, article 24 al. 2 et article 31). La politique de défense commune ne peut donc être définie que par le biais de « décisions » (TUE, article 25), adoptées à l'unanimité par le Conseil européen (TUE, article 42.2). Or, si la qualification d'acte législatif des décisions du Conseil européen est réfutée, les mécanismes inhérents à l'adoption d'un acte législatif le sont aussi. Toutes les modalités d'intervention concédées aux parlements nationaux dans la procédure législative ordinaire semblent donc exclues en matière de PESC (*a fortiori* en matière de PSDC). En effet, rien n'oblige le Conseil européen à informer et à transmettre ces projets de décisions aux parlements nationaux. Ainsi, contrairement aux actes législatifs du droit de l'Union, aucun mécanisme d' « alerte précoce »<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Articles 231, 289 et 294 TFUE et article 16 §1 et §3 TUE : sur proposition de la Commission, un projet d'acte législatif est adopté conjointement par le Parlement européen (majorité simple) et par le Conseil de l'Union (majorité qualifiée).

<sup>6</sup> Article 24 TUE al. 2 et article 42 al.2 TUE : la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) inclut « la définition progressive d'une politique de défense commune », qui conduira à terme à la mise en place d'une « défense commune ».

<sup>7</sup> Articles 3 et 4 Protocole 1 et articles 6 et 7 Protocole 2 : toute chambre parlementaire nationale dispose d'un délai de huit semaines, à compter de la réception du projet d'acte législatif, pour transmettre aux présidents

ne leur est accordé en matière de défense. En réalité, les traités n'évoquent aucun contrôle de subsidiarité des décisions du Conseil en matière de PESC. En effet, un tel mécanisme à la disposition des parlementaires nationaux remettrait totalement en cause le caractère intergouvernemental de la PESC. Par conséquent, la compétence de la Cour de Justice de l'Union européenne est elle aussi écartée (TUE, article 24 al. 1 § 2).

*La PSDC ne répond pas toujours exclusivement à une logique intergouvernementale*

Si la PSDC reste largement dominée par une logique intergouvernementale, certains mécanismes et structures démontrent que cette logique n'est pas absolue. Ces mécanismes prouvent que la lettre des traités n'est pas immuable et laisse entrevoir un assouplissement progressif. Si cela n'augmente pas pour autant l'influence des parlements nationaux pour l'instant, celle-ci pourrait bien s'accroître dans l'avenir.

*L'article 31-1 § 2 TUE*

De même que l'article 24 TFUE précédemment cité et analysé, si l'article 31-1 § 1 TUE écarte l'adoption d'actes législatifs en matière de PESC et établit la règle de l'unanimité au Conseil et au Conseil européen<sup>8</sup>, le paragraphe 2 en relativise la portée.

Article 31-1 § 2 TUE dispose:

« Tout membre du Conseil qui s'abstient lors d'un vote peut, conformément au présent alinéa, assortir son abstention d'une déclaration formelle. Dans ce cas, il n'est pas tenu d'appliquer la décision, mais il accepte que la décision engage l'Union. Dans un esprit de solidarité mutuelle, l'État membre concerné s'abstient de toute action susceptible d'entrer en conflit avec l'action de l'Union fondée sur cette décision ou d'y faire obstacle et les autres États membres respectent sa position. Si les membres du Conseil qui assortissent leur abstention d'une telle déclaration représentent au moins un tiers des États membres réunissant au moins un tiers de la population de l'Union, la décision n'est pas adoptée ».

L'article 31-1 § 2 TUE instaure un mécanisme de flexibilité du processus normatif de la PESC puisqu'il permet de déroger, ponctuellement, à la règle de l'unanimité au Conseil. En effet, l'abstention d'un Etat membre, donc l'absence d'unanimité, n'écarte pas automatiquement l'application de la décision. Au contraire, l'Etat qui s'abstient accepte que la décision engage l'Union et donc qu'elle produise des effets juridiques. Il est même tenu de respecter l'application de la dite décision par les autres Etats membres et de ne pas y faire obstacle. Si les mécanismes dérogatoires de vote à la

---

des Commission, Parlement et Conseil européens, un avis motivé expliquant pourquoi elle estime que le projet en cause n'est pas conforme au principe de subsidiarité.

<sup>8</sup> Voir l'article 31-1 § 1 TUE : «*Les décisions relevant du présent chapitre sont prises par le Conseil européen et par le Conseil statuant à l'unanimité, sauf dans les cas où le présent chapitre en dispose autrement. L'adoption d'actes législatifs est exclue*».

majorité qualifiée sont écartés en matière de PSDC<sup>9</sup>, ce mécanisme dit de l'« *abstention constructive* » est abordé séparément par le traité. Ne représentant qu'une exception indirecte à la règle classique de l'unanimité en matière de PSDC, le traité ne le considère pas comme mécanisme dérogatoire à part entière et, par conséquent, ne l'exclut pas. Ce mécanisme est donc théoriquement applicable en matière de PSDC.

Il convient toutefois de noter que la décision ne peut être adoptée si un tiers des Etats membres<sup>10</sup>, représentant un tiers des citoyens européens, s'abstient. *A contrario*, cela signifie qu'en l'absence d'opposition, une majorité qualifiée de plus des deux tiers des Etats membres approuvant la décision suffit à son application. Ainsi, tant que les Etats abstentionnistes représentent moins d'un tiers des Etats membres, l'abstention est considérée comme une forme de neutralité : contrairement à une acceptation, les Etats abstentionnistes ne subiront pas les effets juridiques de la dite décision. En revanche, si les Etats abstentionnistes représentent un tiers des Etats membres, l'abstention équivaut à une opposition. Cette hypothèse reste cependant peu probable, toute opposition expresse suffisant à empêcher l'adoption d'une décision.

Cet assouplissement de la règle du vote à l'unanimité n'est pas l'unique remise en cause de la nature intergouvernementale de la PSDC : le fonctionnement de l'Agence européenne de défense n'est pas totalement intergouvernemental. Bien que l'AED soit sous l'autorité du Conseil et du haut représentant - et donc, de fait, régie par une logique intergouvernementale - elle est juridiquement intéressante car elle semble assouplir une fois de plus cette logique en matière de PSDC. En effet, le Comité directeur<sup>11</sup> dispose de la flexibilité nécessaire lui permettant de voter ses décisions à la majorité qualifiée, équivalente aux deux tiers des votes pondérés des Etats membres participants à l'AED<sup>12</sup>. Cette modalité de vote étant exceptionnelle en matière de défense et sécurité, la rigidité traditionnelle de la PSDC demeure.

Si ces mécanismes de vote semblent laisser entrevoir des dérogations à la règle du consensus, ils sont rarement utilisés à l'heure actuelle et ne sauraient remettre en cause l'intergouvernementalisme dominant en matière de défense et sécurité.

---

<sup>9</sup> Voir l'article 31-4 TUE : « Les paragraphes 2 et 3 ne s'appliquent pas aux décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense ». Il s'agit ici des mécanismes directs de dérogation, autrement dit des exceptions au principe de l'unanimité.

<sup>10</sup> Soit neuf États membres, le Danemark étant exclu de la PESC.

<sup>11</sup> En formation classique, le Comité directeur, réunie les ministres de la défense des États membres plus un membre de la Commission. En formation spécifiques, l'AED regroupe les directeurs nationaux de l'armement (DNA), les directeurs R&T et les responsables de la planification de la défense dans les états-majors.

<sup>12</sup> L'ensemble des États membres de l'Union, excepté le Danemark.

## Au niveau national, le rôle des parlements nationaux est développé pour compenser le déficit supranational

Bien que le pouvoir d'intervention des parlements nationaux dans la politique de défense européenne ne semble pas significatif *in jure* dans les traités, la tradition constitutionnelle de chaque Etat membre permet en général un contrôle préalable.

Chaque Etat membre disposant de son propre système institutionnel, le degré de contrôle parlementaire de la politique de défense nationale diverge d'un Etat à l'autre. La combinaison des critères juridiques et politiques permet cependant de rapprocher certains systèmes institutionnels nationaux en fonction de l'influence de chaque parlement national en matière de sécurité et de défense<sup>13</sup>. En effet, dans certains Etats membres de tradition constitutionnelle parlementariste, le parlement national bénéficie d'un pouvoir décisionnel sur ces questions. Ainsi, concernant la décision d'emploi des forces armées, certains Etats disposent d'un haut niveau de contrôle parlementaire : c'est notamment le cas de l'Allemagne, de l'Espagne ou de la Suède. A l'inverse, le contrôle parlementaire est plus restreint en France, en Belgique, en Pologne ou au Royaume-Uni.

Ainsi en Allemagne, les parlementaires du Bundestag sont au cœur des questions de sécurité et de défense. Ils disposent de pouvoirs majeurs pour intervenir, y compris concernant la PSDC. Dans une moindre mesure en France, plusieurs outils sont toutefois mis à disposition des parlementaires pour le contrôle des actes européens. Le pouvoir d'influence du Parlement français se traduit ainsi par un droit élargi à l'information et un mécanisme de résolutions européennes efficace.

### *Le Bundestag est au cœur des questions de sécurité et de défense*

#### *Le Bundestag approuve le déploiement des forces à l'étranger*

Le parlementarisme allemand s'inscrit dans un contexte chaotique, marqué par le troisième Reich et la lente reconstruction de l'armée allemande durant la Guerre froide. Ainsi, l'« *arène parlementaire* » (Irondelle, Rozenberg, Hoeffler et al., 2012 : 110-111) joue un rôle primordial dans l'élaboration des politiques de défense en Allemagne. De ce contexte découle également une culture stratégique qui lui est propre : plutôt de culture antimilitariste (Becker, 2013), elle s'est longtemps attachée à privilégier d'autres modes d'actions au niveau international, à caractère civil notamment. C'est après la chute du mur de Berlin et la réunification allemande que la culture antimilitariste Allemande va être remise en question, notamment lors de la Guerre du Golfe et de la guerre du Kosovo. Si l'opinion publique n'a pas foncièrement évolué, la stratégie allemande s'est progressivement adaptée aux contraintes de la scène internationale, diplomatiques comme militaires.

---

<sup>13</sup> A cet égard, voir notamment les deux tableaux de classification de certains États membres en Annexe 1. Il convient cependant de noter que ces tableaux datent de 2005 et 2006 et ne prennent par conséquent pas en compte la réforme constitutionnelle française de 2008.

Un arrêt du tribunal constitutionnel allemand daté du 12 juillet 1994, en qualifiant l'armée allemande d'« *armée parlementaire* », a réaffirmé un principe à valeur constitutionnelle : la nécessité d'un accord préalable du *Bundestag*<sup>14</sup> pour tout déploiement de troupes à l'étranger (Le Bris, 2012 : 953). Ce principe n'a été retranscrit dans le droit national que le 18 mars 2005 par l'article 2 de la « loi de participation du Parlement »<sup>15</sup>. Si l'urgence d'une situation exige le départ rapide des troupes, l'envoi peut se faire sans l'aval du *Bundestag*. Il devra toutefois en être immédiatement informé et donner son accord *a posteriori*. Si ce dernier ne donne pas son accord, le gouvernement allemand sera forcé de retirer les troupes déjà engagées. De même, tout changement dans l'envoi des troupes, quelle que soit son importance, est également soumis à l'accord préalable du *Bundestag*, accord dont la portée est contraignante pour le gouvernement. Cela signifie que le *Bundestag* dispose implicitement d'un droit à l'information très étendu matériellement comme temporellement : le gouvernement est tenu de se justifier de façon régulière et transparente.

Le contrôle parlementaire atteint ici son degré maximal : les parlementaires fédéraux allemands interviennent directement sur la politique de défense allemande et donc indirectement sur la PSDC. En effet, si l'accord préalable des parlementaires allemands est nécessaire à l'envoi de troupes, aucune distinction n'est faite en fonction de la nature de l'intervention : il est donc également requis concernant les interventions dans le cadre de la PSDC (missions civiles comme opérations militaires). Dans cette hypothèse, le *Bundestag* joue un rôle indirect dans les prises de décision européennes en matière de PSDC. Son aval est nécessaire car, en cas de désaccord, le gouvernement allemand pourrait être contraint, sinon de s'opposer à l'intervention européenne, au moins de s'abstenir au Conseil.

De plus, cet accord parlementaire voté à la majorité simple se fait en deux temps. Toute proposition de déploiement passe d'abord par la Commission des affaires étrangères, responsable du contrôle de l'envoi des forces, qui doit donner son accord. Bien que formellement non contraignant, son avis est en pratique toujours suivi par l'assemblée plénière du *Bundestag* (Irondelle, Rozenberg, Hoeffler et al., 2012 : 128). Pour ce faire, la Commission des affaires étrangères est aidée par la commission de la défense qui lui rend des avis sur ces questions.

#### *La commission de la défense a un rôle prépondérant dans la politique de défense allemande*

Unique commission instituée par la loi fondamentale allemande<sup>16</sup>, la commission de la défense<sup>17</sup> a un rôle prépondérant dans le processus de contrôle parlementaire des forces armées. Cette reconnaissance constitutionnelle lui confère une grande légitimité face aux divers acteurs en matière de sécurité et défense.

<sup>14</sup> Le *Bundesrat* n'est pas compétent pour les questions de défense et sécurité.

<sup>15</sup> « Loi de participation du Parlement » dite *Parlamentsbeteiligungsgesetz* ou *PBG*.

<sup>16</sup> Voir article 45 a § 1 de la loi fondamentale allemande.

<sup>17</sup> Sous la 18<sup>e</sup> législature, la commission de la défense allemande comprend trente-deux membres et trente-deux suppléants, représentant les différentes fractions politiques au *Bundestag*.

La commission a pour objectif de contrôler tous les aspects de la politique de défense allemande. Elle est aussi responsable de l'évolution des armées et de leur code moral : l'« *Innere Führung* ». En d'autres termes, la commission définit l'« esprit » de la politique de défense allemande. Comme vu précédemment, elle conseille la Commission des affaires étrangères quant à l'envoi des troupes allemandes à l'étranger. Elle donne son avis sur chaque projet de loi en matière de sécurité et de défense. Pour cela, elle dispose d'un droit d'audition étendu : elle peut entendre chaque membre du ministère de la Défense, voire du gouvernement<sup>18</sup>. Ces auditions sont importantes car elles permettent à la commission d'effectuer un suivi régulier et efficace de l'évolution des politiques.

Ce rôle consultatif de la commission de la défense allemande étant étendu, rien ne s'oppose à ce qu'elle se prononce également sur les décisions ou projets de décisions du Conseil en matière de PSDC. Le *Bundestag* dispose là aussi indirectement d'un pouvoir d'influence important sur les décisions du Conseil en matière de PSDC. L'influence de la commission de défense allemande est telle que le Gouvernement allemand ne saurait s'opposer à elle, au risque de se voir refuser le déploiement de troupes *a posteriori*.

La commission de la défense dispose également du pouvoir de se constituer en commission d'enquête de sa propre initiative, à la demande d'un quart de ses membres. Son organisation et son fonctionnement seront sensiblement les mêmes que pour les commissions d'enquêtes traditionnelles<sup>19</sup>, mais l'assise constitutionnelle de ce pouvoir<sup>20</sup> en fait un symbole politique fort. Si la commission de la défense n'utilise ce pouvoir que rarement<sup>21</sup>, l'hypothèse d'un tel recours suffit à fortement inciter l'exécutif à coopérer durant le processus de contrôle parlementaire, du moins à ne pas l'entraver. Ce pouvoir d'enquête accroît une fois de plus l'influence de la commission sur les décisions du gouvernement allemand en matière de défense, y compris en matière de PSDC.

Le *Bundestag* dispose donc de nombreux mécanismes de contrôle en matière de défense, bien que ces derniers ne soient qu'indirects en matière de PSDC. Dans une moindre mesure, le Parlement français dispose également de mécanismes pour influencer le processus normatif européen en matière de PSDC.

#### *Le Parlement français dispose de divers outils juridiques pour influencer les actes européens*

Si le Parlement français n'intervient pas directement dans le processus normatif européen en matière de défense, il dispose de plusieurs mécanismes pour l'influencer.

Le Parlement français dispose d'un droit à l'information constitutionnellement renforcé lui permettant d'apprécier les actes européens.

<sup>18</sup> Voir § 68 du règlement du *Bundestag*.

<sup>19</sup> Voir article 34 § 4 de la loi sur les commissions d'enquêtes parlementaires.

<sup>20</sup> Voir article 45 a § 2 de la loi fondamentale allemande.

<sup>21</sup> Deux fois seulement depuis ces quinze dernières années : en 1998 et en 2006. Voir Irondelle B., Rozenberg O., Hoeffler C. et al., 2012 : 123)

Depuis la révision constitutionnelle de 2008, le droit à l'information des parlements nationaux en matière de politique de défense se fonde sur deux articles distincts de la Constitution : l'article 35 alinéa 2 se rapportant précisément aux interventions militaires à l'étranger et l'article 88-4 alinéa 1 traitant plus généralement des actes de l'Union, qu'ils se rapportent à la politique de défense européenne ou non.

L'article 35 alinéa 2 dispose :

*« Le Gouvernement **informe** 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. Il précise les objectifs poursuivis. Cette **information** peut donner lieu à un débat qui n'est suivi d'**aucun vote**. »*

L'usage de l'indicatif clarifie la portée de cette disposition : le Gouvernement à l'obligation d'informer le Parlement, c'est une disposition contraignante qui ne laisse aucune place à l'interprétation. Bien qu'il ne s'agisse que d'un droit à l'information, ce droit contraint l'exécutif à prendre l'initiative de renseigner le Parlement au lieu de lui laisser le soin d'entreprendre une démarche à cette fin (Ailinca, 2011 : 132).

Mais en réalité l'article 35 voit son champ d'application très restreint. Matériellement d'abord, il ne s'applique qu'aux opérations militaires extérieures. De plus, le contenu de l'information fournie au Parlement reste également restreint, le Gouvernement étant simplement tenu de préciser les objectifs de l'opération, par le vecteur de son choix<sup>22</sup>. Enfin, la disposition en question n'a vocation à s'appliquer qu'une seule fois, la Constitution ne garantissant pas une information régulière des parlementaires au sujet de l'évolution d'une opération.

Si l'article 35 de la Constitution ne laisse que peu de place au Parlement français dans la politique de défense (contrairement à la loi fondamentale allemande), la nouvelle rédaction de l'article 88-4 élargit ce droit à l'information du Parlement français quant aux actes européens.

L'article 88-4 alinéa 1 de la Constitution française<sup>23</sup> dispose :

*« Le Gouvernement **soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets d'actes législatifs européens et les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne** ».*

Cette nouvelle rédaction de l'article est innovante parce que l'obligation d'information du Parlement français concerne désormais l'ensemble des actes européens, qu'ils aient une valeur législative ou

<sup>22</sup> Pas de précision nécessaire quant à sa nature exacte, les fondements de sa légalité et de son opportunité ou les effectifs engagés. Le silence de l'article n'empêche pas le choix d'un simple communiqué de presse. (Ailinca, 2011 : 133).

<sup>23</sup> [Constitution française de 1958](#), telle que modifiée en 2008.

non<sup>24</sup>. La circulaire du 21 juin 2010 relative à la participation du Parlement national au processus décisionnel européen explique clairement que cette nouvelle rédaction couvre les actes relevant de la PESC, sans précision vis-à-vis de la PSDC. Or plusieurs analyses juridiques tendent à penser que ce silence n'écarte pas les actes relevant de la PSDC. Ainsi, en l'absence de stipulation contraire, rien ne s'oppose à l'application de l'article 88-4 aux actes de la PSDC, et ce, malgré son caractère intergouvernemental. Cette interprétation extensive du droit à l'information des parlementaires nationaux leur permet, indirectement, sinon d'être intégrés au processus décisionnel en matière de PSDC, au moins d'en être informés.

Le Gouvernement a également précisé cette obligation d'information du Parlement dans la circulaire d'application de l'article 88-4 de la Constitution. Outre le délai de vingt-quatre heures imposé pour informer les présidents des assemblées, elle étend cette obligation dans le temps<sup>25</sup> : le droit à l'information du Parlement s'étend aux suites données aux projets et actes européens. Malgré la portée restreinte du droit à l'information du Parlement prévu à l'article 35 alinéa 2 de la Constitution (*ratione materiae* comme *ratione temporis*), les actes et autres projets européens en matière de PSDC semblent donc couverts par l'obligation d'information du Parlement, instaurée par l'article 88-4.

Mais ce droit à l'information ne constitue pas à lui seul un réel pouvoir d'influence. L'article 88-4 met également un autre mécanisme à disposition des parlementaires français : les résolutions européennes.

Le mécanisme de résolutions « européennes » représente un instrument efficace d'influence des parlementaires français leur permettant de donner leur avis.

Alors que l'article 88-4 de la Constitution accroît le droit à l'information du Parlement français, y compris en matière de PSDC, il renforce également le pouvoir d'influence de ce dernier *via* l'adoption de résolutions européennes<sup>26</sup>.

L'article 88-4 alinéa 2 de la Constitution dispose :

« *Selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des **résolutions européennes** peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets ou propositions mentionnés au premier alinéa, ainsi que **sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne** ».*

Ces résolutions peuvent porter sur tous les actes mentionnés à l'alinéa premier de l'article 88-4, c'est

<sup>24</sup> En effet, la version antérieure de l'article 88-4 alinéa 1 n'imposait au Gouvernement que de transmettre les projets ou propositions relevant du domaine législatif. (Ailincă, 2011, 133).

<sup>25</sup> Circulaire du 21 juin 2010 relative à la participation du Parlement national au processus décisionnel européen, JO du 22 juin, points I. 2) et IV.

<sup>26</sup> Article 88-4 alinéa 2 de la Constitution.

à dire « les projets d'actes législatifs européens et les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne » auxquels s'ajoute « tout document émanant d'une institution de l'Union européenne ». Ainsi les résolutions peuvent porter sur n'importe quel document relevant de la PSDC, les résolutions du Parlement européen comme les décisions du Conseil. Cette interprétation extensive du champ d'application des résolutions renforce le rôle d'influence du Parlement français en matière de PSDC<sup>27</sup>. A cet égard, une résolution européenne récente relative à la relance de l'Europe de la Défense<sup>28</sup> a été adoptée par l'Assemblée nationale le 4 mai 2013<sup>29</sup>.

Ce rôle est d'autant plus important que l'exécutif est tenu de prendre en compte l'intérêt que le Parlement attache aux sujets de PSDC. En effet, selon une circulaire du 10 juin 2010<sup>30</sup>, lorsqu'une résolution est déposée avant l'adoption d'une décision au niveau européen, le Gouvernement se doit de recourir aux dispositions de procédure lui permettant de réserver sa position dans l'attente de l'adoption de la résolution<sup>31</sup>. En fonction de la date d'inscription du texte à l'ordre du jour du Conseil des ministres de l'Union européenne, le ministre des Affaires étrangères pourra, s'agissant des actes de la PESC/PSDC, faire savoir que la France s'oppose à cette inscription, demander le report de l'adoption du texte à un ordre du jour ultérieur, ou subordonner le vote définitif par la France du texte à une prise de position du Parlement. Cette disposition accroît considérablement l'influence du Parlement français, qui intervient indirectement sur la négociation au sein du Conseil (Ailincă, 2011 : 134).

Il est important toutefois de rappeler qu'une circulaire ne dispose pas de la même force contraignante qu'une disposition constitutionnelle, la hiérarchie des normes en droit interne français lui conférant une portée infra-réglementaire. Introduisant de nouvelles règles telles que notamment celle du suivi de la position du Parlement, cette circulaire semble toutefois appartenir à la catégorie des circulaires impératives et, de ce fait, avoir une force contraignante<sup>32</sup>. En tout état de cause, en cas de fait majoritaire, il y a peu de chance que le Parlement émette un avis défavorable à l'adoption

<sup>27</sup> Voir par exemple en matière de PCDC [la résolution du Sénat adoptée le 21 novembre 2009](#) sur le projet d'accord entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique portant sur le traitement et le transfert de données de messagerie financière afin de combattre le terrorisme.

<sup>28</sup> [Résolution européenne de l'Assemblée nationale sur la Relance de l'Europe de la Défense](#) adoptée le 4 mai 2013.

<sup>29</sup> Deux autres résolutions européennes ont été précédemment adoptées par le Sénat : la résolution européenne sur le suivi de la politique de sécurité et de défense commune du 11 avril 2010 et la résolution européenne sur la projet de décision du Conseil fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure du 21 mai 2010.

<sup>30</sup> Circulaire du 21 juin 2010 relative à la participation du Parlement national au processus décisionnel européen, points IV.

<sup>31</sup> *Ibid.*, point IV 1.

<sup>32</sup> Depuis la décision *Institution Notre-Dame du Kreisker* (CE Ass., 29 janv. 1954, p. 64), le Conseil d'État rejetait comme irrecevables les recours en annulation de circulaires purement interprétatives. Elles étaient considérées comme ne faisant pas grief et ne pouvaient être invoquées à l'appui d'un recours. Ces circulaires devaient être distinguées de celles à caractère réglementaire, faisant grief et qui étaient donc susceptibles, d'être invoquées à l'appui d'un recours. Revenant sur cette distinction par sa décision *Duvignères* du 18 décembre 2002, le Conseil d'État fixe un nouveau critère de recevabilité du recours pour excès de pouvoir dirigé contre une circulaire. Ce critère réside dans le caractère impératif ou non de la circulaire.

par le Gouvernement d'un acte européen. En revanche, en cas de cohabitation, le Parlement peut potentiellement ne pas avoir la même position que le Gouvernement et émettre un avis défavorable à l'adoption de l'acte européen.

En conclusion, au regard du cadre normatif et institutionnel européen dans lequel s'inscrit l'intervention des parlements nationaux, cette dernière semble être bien limitée, notamment en matière de PSDC. En effet, bien que certains mécanismes laissent entrevoir un assouplissement de la logique intergouvernementale de la PSDC, les parlements nationaux ne disposent pas d'un réel pouvoir décisionnel en matière de politique de défense européenne. Le cadre juridique interne de certains Etats membres vient ainsi renforcer les modalités d'intervention du parlement national dans le processus normatif européen. Dans le cas de l'Allemagne, de tradition plutôt parlementariste, un principe constitutionnel impose désormais l'accord préalable du *Bundestag* pour tout envoi de forces à l'étranger. Mais si l'influence politique du *Bundestag* est considérable en matière de défense, elle ne l'est qu'indirectement vis-à-vis de la PSDC et ne saurait être considérée comme pouvoir décisionnel. En France, deux mécanismes sont aussi à la disposition des parlementaires en vue du contrôle des actes européens, y compris ceux relevant de la PSDC : un droit à l'information élargi et un mécanisme de résolutions permettent ainsi de remédier aux absences des traités. Toutefois, les instruments dont dispose le Parlement français ne sont pas tous contraignants. Echappant au raisonnement dichotomique traditionnel en droit – participation ou exclusion – il s'agit en réalité pour le Parlement français d'« environner » la norme, de la conditionner, plus que de la formuler (Le Bris, 2012).

Ainsi, selon les systèmes de contrôle parlementaire mis en place au niveau national, le rôle joué par les parlements nationaux dans la PSDC ne sera pas le même. Par conséquent, l'influence politique des parlements nationaux est très inégale et ne saurait faire d'eux des acteurs incontournables de la PSDC. De son côté, le Parlement européen dispose d'un rôle également restreint en matière de PSDC, bien qu'en constante évolution.

## ■ LE RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN DANS LA DÉFINITION DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE EUROPÉENNE EST ÉGALEMENT RESTREINT

Les origines du Parlement européen se trouvent dans l'évolution de l'Assemblée commune de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA). Devenue assemblée unique, elle regroupait les trois communautés européennes supranationales existantes à l'époque<sup>33</sup> sous le nom d'« Assemblée parlementaire européenne » jusqu'en 1962, où elle prit alors le nom de « Parlement européen ». Originellement désignés par chaque parlement national, les députés européens sont élus au suffrage universel direct depuis 1979.

Le traité de Lisbonne marque un pas important puisqu'il étend une fois de plus la procédure de codécision à quarante-cinq nouveaux domaines législatifs, lui donnant un caractère ordinaire (procédure législative ordinaire). Ainsi, pour l'essentiel des actes de droit dérivé<sup>34</sup> de l'Union, le Parlement européen a désormais le même pouvoir décisionnel que le Conseil. Toutefois, il subsiste des matières typiquement régaliennes pour lesquelles les Etats membres ne sont pas encore disposés à déléguer leurs prérogatives aux institutions européennes. C'est le cas de la politique de sécurité et de défense commune.

Dès lors, si le Parlement européen dispose de mécanismes d'intervention dans la PSDC, son niveau d'influence reste faible.

De même que pour les parlements nationaux, l'analyse juridique des traités européens révèle un rôle restreint du Parlement Européen dans l'élaboration de la politique européenne de sécurité et de défense. Si les parlements nationaux sont écartés du processus normatif européen en la matière, le Parlement européen dispose d'un rôle essentiellement consultatif. Ne disposant pas de réel pouvoir décisionnel, il dispose toutefois d'autres mécanismes pour intervenir dans la politique de sécurité et de défense commune.

---

<sup>33</sup> La Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), la Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom).

<sup>34</sup> Le « droit dérivé » de l'Union désigne l'ensemble des actes législatifs adoptés par les institutions européennes tels que les règlements et directives. Il s'oppose au « droit primaire » de l'Union qui désigne l'ensemble des Traités constitutifs de l'Union européenne.

## Le Parlement européen a essentiellement un rôle consultatif en matière de PSDC

L'analyse des traités permet de souligner le rôle limité du Parlement européen quant à la définition de la politique de sécurité et de défense européenne. Ainsi le Parlement européen ne dispose juridiquement que d'un pouvoir d'influence en la matière, sans pour autant disposer d'un réel pouvoir décisionnel. La sous-commission sécurité et défense du Parlement européen tente toutefois de s'intégrer au processus normatif de la PSDC.

### *Le Parlement européen ne dispose que d'un pouvoir d'influence politique*

Alors que le rôle du Parlement européen s'est lui aussi accru avec le traité de Lisbonne, il a peu été modifié en matière de défense et reste *ipso facto* encore juridiquement limité.

L'article 36 al.1 TUE dispose :

« 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. »

L'article 36 al. 1 TUE définit le rôle consultatif du Parlement européen en matière de PSDC. L'utilisation de l'indicatif indique une fois de plus que le haut représentant a l'obligation de consulter le Parlement européen sur les aspects fondamentaux en matière de PSDC. Toutefois, en tant qu'acte déclaratif, l'avis consultatif rendu par le Parlement ne saurait être contraignant. Cette consultation du Parlement européen lui permet donc de s'exprimer, laissant au haut représentant le choix de tenir compte ou non de ses éventuelles recommandations. A cet égard, le haut représentant est aussi tenu d'informer le Parlement européen sur l'évolution de la PSDC : si la notion d'« évolution » n'est pas précisée, il faut reconnaître que le haut représentant fait un effort important pour se rendre régulièrement au Parlement. La question est de savoir si cette fréquence est considérée comme suffisante, notamment au regard de la teneur et de l'intérêt des discussions autour des projets de décision.

En tout état de cause, il s'agit uniquement ici de l'obligation classique d'information du Parlement européen, transposée en matière de PSDC<sup>35</sup>. Mais l'article 36 TUE met un autre mécanisme à la disposition du Parlement européen en matière de PSDC.

<sup>35</sup> Le droit à l'information du Parlement européen s'appuie notamment sur la possibilité d'auditionner le Conseil européen et le Conseil (des ministres) « dans les conditions prévues par le règlement intérieur du Conseil européen et par celui du Conseil » (article 230 al.3 TFUE et article 26 du règlement intérieur du Conseil

L'article 36 alinéa 2 dispose :

« Le Parlement européen peut adresser des questions ou formuler des **recommandations** à l'intention du Conseil et du haut représentant. 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. »

En sus de son droit à l'information, le Parlement européen a donc également – et logiquement – le droit de poser des questions en réaction aux documents qui lui ont été transmis. Ce droit de questions peut notamment être mis en œuvre durant l'audition des représentants spéciaux de l'UE (TUE, article 24 a). L'alinéa 2 de l'article 36 TUE ajoute le droit pour le Parlement européen de formuler des recommandations au Conseil ou au haut représentant. Les recommandations représentent un moyen d'expression régulier du Parlement européen. Là où l'avis consultatif est une réponse ponctuelle à un projet d'acte européen, des recommandations peuvent être émises à tout moment, sans sollicitation préalable. Ces recommandations se font souvent par le biais de résolutions du Parlement européen. Ainsi, le 21 novembre 2013, deux résolutions ont été adoptées par le Parlement européen : l'une sur la mise en œuvre de la PSDC<sup>36</sup> et l'autre sur la BITD<sup>37</sup>, toutes en vue du Conseil européen du 19 et 20 décembre 2013.

Comme vu précédemment, le premier alinéa de l'article 36 TUE insiste sur la nécessité pour le haut représentant de prendre l'avis du Parlement européen en compte. Mais cette prise en compte n'étant pas explicitement étendue aux recommandations, rien n'indique que le haut représentant ou le Conseil les suive. A cet égard, de même que pour les avis consultatifs du Parlement européen, les recommandations n'ont aucune force contraignante, qu'elles soient *de facto* prises en considération ou non. Ainsi l'influence n'est une fois de plus que politique : au regard des recommandations du Parlement, le Conseil pourrait éventuellement décider de modifier certaines dispositions du futur acte européen. Mais cela ne saurait donner force contraignante aux dites recommandations. Dans ces conditions, toute interprétation extensive de l'article 36 TUE semble juridiquement peu justifiable.

De même, la faculté de débattre<sup>38</sup> accordée au Parlement européen pourrait s'apparenter à une forme de contrôle de la PESC (et donc de la PSDC). Mais ces débats n'engendrent aucune sanction et n'ont donc aucune force contraignante à l'égard de l'élaboration de la PESC comme de la PSDC. En réalité, ils serviront plus à la formulation de positions et de recommandations du Parlement européen en la matière.

---

européen). Le Conseil européen doit également transmettre un rapport au Parlement européen après chacune de ses réunions (article 15-6 d TUE).

<sup>36</sup> [Résolution du Parlement européen sur la mise en œuvre de la PSDC, P7\\_TA\(2013\)0513.](#)

<sup>37</sup> [Résolution du Parlement européen sur la BITD, P7\\_TA\(2013\)0514.](#)

<sup>38</sup> A deux reprises par an et non plus une seule, voir l'article 36 al. 1 TUE.

En pratique, le Rapport sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la politique étrangère et de sécurité commune rendu en 2009<sup>39</sup>, démontre d'ailleurs que le Conseil manque de rigueur quant à son devoir d'information vis-à-vis du Parlement européen. En effet, les parlementaires y critiquent la méthode utilisée par le Conseil qui, selon eux, « se borne à dresser un catalogue détaillé des activités mises en œuvre »<sup>40</sup>. Ils lui reprochent ainsi son insuffisance quant à la présentation des principaux enjeux, priorités et objectifs des actions à venir dans le cadre de cette politique<sup>41</sup>. En effet, le Parlement européen n'ayant aucune autorité en la matière, il doit se contenter d'« inviter »<sup>42</sup> le Conseil à construire une réelle coopération avec lui afin d'approfondir le dialogue et, par la même, la légitimité des actes adoptés par le Conseil<sup>43</sup>.

A l'heure actuelle, l'analyse textuelle du traité démontre donc que le Parlement européen reste tributaire de la nature intergouvernementale<sup>44</sup> de la PSDC. La sous-commission sécurité et défense essaye toutefois de s'intégrer au processus normatif en la matière.

---

<sup>39</sup> [Rapport annuel sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la PESC](#) du 19 février 2009.

<sup>40</sup> *Ibid.*, § 10.

<sup>41</sup> *Ibid.*, § 10.

<sup>42</sup> *Ibid.*, § 11.

<sup>43</sup> De même récemment, dans une résolution relative à la mise en œuvre de la position commune du Conseil concernant les exportations d'armements vers des États tiers (P7\_TA-PROV(2013)0324), le Parlement européen ne peut ainsi que « constater » le manque d'uniformité d'application de cette position commune, « estimer » qu'elle devrait faire l'objet d'un contrôle parlementaire effectif de sa mise en application par les États membres et enfin « demander » que soit organisé un débat annuel au Parlement ainsi que la rédaction d'un rapport, lui aussi annuel, dans le cadre de ce contrôle effectif.

<sup>44</sup> Voir précédemment I. A. 1.

*La sous-commission sécurité et défense du Parlement européen tente de s'intégrer au processus normatif européen en matière de PSDC*

Comme indiqué dans l'annexe VII du règlement intérieur du Parlement européen, la sous-commission sécurité et défense « assiste » la commission affaires étrangères sur les questions « *ayant trait à la politique européenne de sécurité commune et la politique européenne de sécurité et de défense* »<sup>45</sup>. Malgré les pouvoirs limités du Parlement européen en matière de PESC, eu égard à sa logique intergouvernementale, la commission affaires étrangères comme sa sous-commission sécurité et défense ont ainsi réussi à s'imposer dans le dialogue interinstitutionnel. Si le règlement du Parlement européen ne définit pas plus précisément les attributions de la sous-commission sécurité et défense, des lignes directrices ont été adoptées dès 2004 pour répartir les compétences entre commission affaires étrangères et sous-commission sécurité et défense. La commission affaires étrangères se réserve l'essentiel des échanges avec les principaux acteurs en matière de défense, mais la sous-commission a su elle aussi participer au dialogue politique et instituer certaines rencontres avec des acteurs de la PSDC (Von Wagau, 2010 : 18)<sup>46</sup>. Ce dialogue politique peut également être formalisé par le biais d'accords interinstitutionnels, tels que le prévoit le traité.

L'article 295 TFUE dispose :

« Le Parlement européen, le Conseil et la Commission procèdent à des **consultations réciproques** et organisent d'un commun accord les modalités de leur **coopération**. À cet effet, ils peuvent, dans le respect des traités, conclure des **accords interinstitutionnels** qui peuvent revêtir un caractère **contraignant**. »

En effet, le Conseil et le Parlement européens ont adopté plusieurs accords interinstitutionnels, notamment concernant la discipline budgétaire et la bonne gestion financière<sup>47</sup>. De cet accord résulte une consultation du Parlement européen par le Conseil, notamment concernant les choix fondamentaux de la PESC. Or, la sous-commission peut bénéficier de ces accords, comme c'est le cas notamment concernant les missions civiles conduites dans le cadre de la PSDC. A cet égard, un

<sup>45</sup> Règlement du Parlement européen, Annexe VII, point I. 1.

<sup>46</sup> La Commission Affaires étrangères détient le monopole des échanges avec le Haut représentant, le président de la Commission, le commissaire en charge des relations extérieures, le ministre de la défense de l'État membre qui exerce la présidence du Conseil et le secrétaire général de l'OTAN. Outre le Ministre des affaires étrangères du pays qui préside le Conseil, la sous-commission a la possibilité de recevoir la présidence du Comité politique et de sécurité (COPS), les chefs des missions civiles et militaires conduites dans le cadre de la PESC, le président du Comité militaire de l'Union européenne, le directeur de l'état-major militaire de l'Union et les directeurs de l'Agence européenne de Défense, le Centre satellitaire de l'Union européenne et de l'Institut d'Etudes de Sécurité.

<sup>47</sup> Accord interinstitutionnel entre le Parlement, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire, la coopération budgétaire et la bonne gestion financière, JOUE L39/1 du 14 juin 2006.

groupe de parlementaires<sup>48</sup> rencontre cinq fois par an le président du comité politique et de sécurité pour contrôler, entre autres, l'utilisation des crédits PSDC. Un accord interinstitutionnel permet également à un autre groupe de parlementaires<sup>49</sup> d'accéder à des informations sensibles du Conseil en matière de PSDC<sup>50</sup>. A cet égard, les consultations de tels documents peuvent être demandées par le président du Parlement européen ou le président de la Commission affaires étrangères, « lorsqu'elles sont nécessaires pour permettre au Parlement européen d'exercer les attributions qui lui sont conférées par le traité sur l'Union européenne »<sup>51</sup>.

Bien que la sous-commission sécurité et défense ait ainsi réussi à se faire une place dans le contrôle politique de la PSDC, elle ne pourra devenir un acteur de premier plan que dans la mesure où le Parlement européen obtiendra lui-même plus de prérogatives en la matière. En outre, la coopération interparlementaire doit encore être développée puisque le président de la sous-commission défense et sécurité n'est toujours pas formellement en mesure de recevoir ses homologues des parlements nationaux. Leur dialogue se limite en effet à l'invitation dont il bénéficie à la conférence semestrielle des présidents des commissions de défense des parlements nationaux de l'Union et des pays candidats<sup>52</sup>. C'est une fois de plus la légitimité démocratique des décisions relatives à la PSDC qui en fait les frais.

Il semblerait pourtant légitime de renforcer le rôle de la sous-commission défense et sécurité. En effet, cette sous-commission, qui dépend donc de la Commission des affaires étrangères, pourrait devenir une commission permanente à part entière, ce qui lui donnerait plus de visibilité. A ce titre, elle deviendrait l'interlocuteur parlementaire direct des autres institutions européennes en matière de sécurité et défense. Cela aurait une incidence directe sur la tenue de conseils formels au format ministres de la défense, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui<sup>53</sup>. Il n'en demeure pas moins qu'une concertation régulière entre les deux commissions sera nécessaire. S'inspirant *a minima* du modèle constitutionnel français, la commission sécurité et défense se verrait réserver la première lecture des documents émanant du Conseil et adopter des résolutions en son propre nom.

---

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 21. Ce groupe de parlementaires réunit le président de la commission affaires étrangères, le président de la commission budget et son rapporteur et le président de la sous-commission défense et sécurité.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 21. Ce groupe de cinq parlementaires représentant les trois plus gros groupes politiques et dont font partie une fois de plus les présidents de la commission affaires étrangères et le président de la sous-commission défense et sécurité.

<sup>50</sup> Accord interinstitutionnel entre le Parlement et le Conseil concernant l'accès du Parlement à des informations sensibles du Conseil dans le domaine de la politique de sécurité et de défense, JO C 298 du 30 novembre 2002.

<sup>51</sup> *Ibid.*, point 2.2.

<sup>52</sup> Invitation optionnelle à l'initiative du parlement du pays qui a la présidence de l'Union.

<sup>53</sup> Le Conseil de l'Union européenne se réunit régulièrement en format « affaires étrangères » sous la présidence du haut représentant. Les ministres de la défense sont associés en tant que de besoin.

L'intervention accrue du Parlement européen dans certains domaines ayant trait à la sécurité et à la défense ne saurait cacher les limites générales de son intervention en matière de PSDC. Toutefois le traité met d'autres mécanismes à la disposition du Parlement européen pour intervenir en matière de sécurité et défense.

### **Le Parlement européen dispose d'autres moyens d'intervention en matière de sécurité et de défense**

Outre les prérogatives classiques d'influence allouées par les traités, le Parlement dispose de moyens autres pour intervenir dans la détermination de la politique européenne de sécurité commune. La plus importante de ces prérogatives réside dans son pouvoir d'approbation en matière budgétaire, y compris parfois en matière de PSDC. Il peut également invoquer le droit d'accès public aux documents du Conseil pour obtenir plus d'informations de la part de ce dernier quant à la mise en œuvre de la PSDC.

#### *Le Parlement européen peut utiliser son pouvoir d'approbation budgétaire*

Malgré des disparités décisionnelles entre politiques communautaires et politiques intergouvernementales, certaines dispositions des traités « témoignent (...) de la volonté inachevée des rédacteurs des traités d'assurer (...) l'unité du système de l'Union » (Bosse-Platière, 2010 : 45). Ainsi la procédure budgétaire fait partie de ces dispositions institutionnelles générales qui traduisent la volonté d'uniformisation budgétaire de l'Union. Cette volonté se traduit par l'inclusion de certains mécanismes relevant de la PESC et de la PSDC à la charge du budget de l'Union.

Le Parlement européen se retrouve ainsi dans une situation où il ne dispose pas de réel pouvoir décisionnel dans le processus normatif en matière de PESC, mais détient un pouvoir déterminant en matière d'approbation budgétaire. Malgré le manque de cohérence entre la définition de la PSDC et son financement, le Parlement « entend faire une utilisation maximale de ses pouvoirs, cherchant, avec une réussite variable, à compenser son absence de pouvoir normatif » (Bosse-Platière, 2010 : 46).

L'article 41 TUE dispose :

« 1. Les **dépenses administratives** entraînées pour les institutions par la mise en œuvre du présent chapitre [relatif à la PESC] **sont à la charge du budget de l'Union.**

2. Les **dépenses opérationnelles** entraînées par la mise en œuvre du présent chapitre [relatif à la PESC] 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. »

En tant que composante de la PESC, l'essentiel des dépenses, administratives comme opérationnelles, entraînées par la mise en œuvre de la PSDC sont donc à la charge du budget de l'Union. Représentant un document unique, le budget de l'Union est adopté selon la procédure budgétaire de droit commun : la codécision (TFUE, article 314). Bien que le Parlement européen et le Conseil soient tous les deux les autorités budgétaires de l'Union, le Parlement européen a ici le dernier mot. Ainsi, grâce à son pouvoir d'amendement, il peut notamment « influencer sur la structure du budget et créer des lignes budgétaires nouvelles » ou encore « déterminer les montants pour le financement d'une action » (Bosse-Platière, 2010 : 46). L'exercice de cette prérogative budgétaire permet donc au Parlement européen d'influencer voire d'orienter, la mise en œuvre des opérations de PESC (et donc de PSDC). Il y a là un paradoxe : la définition et la mise en œuvre de la PSDC sont régies par une logique intergouvernementale mais son financement reste en grande partie à la charge du budget de l'Union. Cela implique que les institutions européennes, essentiellement exclues du processus normatif en matière de PSDC, vont pouvoir financièrement encadrer et valider sa mise en œuvre. C'est un pouvoir majeur pour le Parlement européen.

Il convient toutefois de souligner que ce pouvoir budgétaire ne s'applique pas aux « dépenses [opérationnelles] afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense » (TUE, article 41 al 2). Autrement dit, au sein même de la PSDC, il faut dissocier les opérations militaires des missions civiles. Les dépenses administratives et opérationnelles liées aux missions civiles de la PSDC sont à la charge du budget de l'Union (TUE, article 42-1 et 43)<sup>54</sup>. Pour les opérations militaires en revanche, seules les dépenses administratives sont à la charge de l'Union et doivent donc être approuvées par le Parlement européen. En effet, les dépenses opérationnelles communes liées aux opérations militaires sont prises en charge par le mécanisme intergouvernemental Athéna<sup>55</sup>. Le reste des dépenses opérationnelles est directement financé par le budget des Etats membres participant aux opérations<sup>56</sup>. Ce mécanisme Athéna est largement critiqué par le Parlement européen, car il n'offre « clairement pas de vue d'ensemble de toutes les

<sup>54</sup> Ces missions civiles de la PSDC sont en partie financées par l'Instrument de stabilité, mécanisme intégré de l'Union européenne pour la gestion civile des crises.

<sup>55</sup> Mécanisme alimenté par les États.

<sup>56</sup> Ce qui exclut de fait le Danemark, ce dernier ne participant pas à la PESC. Voir *Protocole n°16 sur certaines dispositions relatives au Danemark* annexé au TUE et TFUE.

implications financières des missions menées au titre de la PESC »<sup>57</sup>. Cette approche des financements des opérations militaires de la PESC témoigne une fois de plus de la méfiance des Etats vis-à-vis du contrôle budgétaire effectué par le Parlement européen. Ces distinctions procédurales rendent plus compliquée la cohérence de l'action extérieure de l'Union, notamment entre les missions civiles et les opérations militaires.

Une harmonisation des procédures budgétaires, rendues plus transparentes et plus réactives, est nécessaire. Il serait aussi utile de transférer certains instruments financiers au Service européen pour l'action extérieure (SEAE), contribuant par là à renforcer les pouvoirs du haut représentant. A ce titre, il est utile de rappeler que le haut représentant « veille à la cohérence de l'action extérieure de l'Union » (TFUE, article 18.4).

Mis à part les opérations militaires et les cas « où le Conseil en décide autrement à l'unanimité » (TUE, article 41-2), le financement des interventions conduites dans le cadre de la PESC (PSDC incluse) requiert donc l'approbation du Parlement européen. Le Parlement européen a ainsi estimé dès 1994 qu'il existait « une situation conflictuelle entre la compétence au fond en matière de PESC et la compétence budgétaire pour ce domaine de la politique »<sup>58</sup>. En effet, ce dernier est régulièrement entré en conflit avec le Conseil durant les débats budgétaires du fait de son manque de transparence. En 2001, il a ainsi affirmé 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 envisagés, la source de financement et, là où cela s'avère nécessaire, de la révision appropriée des perspectives financières »<sup>59</sup>. L'insistance du Parlement européen a fini par payer puisqu'elle a débouché sur un accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière adopté le 17 mai 2006<sup>60</sup>. Cet accord, précédemment cité<sup>61</sup>, renforce l'obligation d'information du Parlement sur les décisions entraînant des dépenses pour le budget de l'Union. Ainsi, le Conseil doit désormais communiquer au Parlement les coûts estimés de chaque opération dans les cinq jours ouvrables après l'adoption de la décision de lancement. Si cet accord interinstitutionnel a semblé apaiser les tensions quelques temps, le Conseil a depuis de nouveau tenté de contourner son obligation d'information du Parlement. Le Conseil semblait utiliser de manière « abusive » des dépenses administratives – sur lesquelles le Parlement n'avait aucun contrôle – pour financer des interventions relevant plus des dépenses opérationnelles (Bosse-Platière I., 2010 : 50). Ainsi pour la première fois en 2009 et au terme de

<sup>57</sup> Résolution du Parlement européen du 10 mars 2010 sur le Rapport annuel 2008 du Conseil au Parlement sur les principaux aspects et choix fondamentaux de la PESC, P7\_TA(2010) 0060, point 12.

<sup>58</sup> Résolution du 26 octobre 1994 du Parlement européen sur le financement de la PESC, JOCE, n° C 323, 21 novembre 1994, p. 73.

<sup>59</sup> Résolution du Parlement européen sur les priorités de l'UE en matière d'actions extérieures, JOCE, n° 135, 7 mai 2001, p. 179. Dans cette même résolution, le Parlement européen a également menacé le Conseil « d'utiliser pleinement les instruments politiques et budgétaires dont il dispose pour atteindre ses objectifs ». Ainsi en 2005, le Parlement a diminué de moitié le budget de la PESC (Bosse-Platière I., novembre 2010 : 49).

<sup>60</sup> Accord interinstitutionnel 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.

<sup>61</sup> Voir II. A. 2.

nombreuses controverses, le Parlement européen n'a pas hésité à refuser de donner décharge<sup>62</sup> au secrétaire général du Conseil sur l'exécution du budget de 2007<sup>63</sup>.

Les relations entre Parlement et Conseil en matière de budget de la PESC sont donc régulièrement sujettes à conflits.

Outre ces pouvoirs budgétaires, le Parlement européen dispose d'un autre mécanisme juridique afin d'accroître son intervention dans la PSDC : le droit d'accès public aux documents des institutions européennes.

#### *Le Parlement européen peut utiliser le droit d'accès public aux documents du Conseil*

Un autre principe général pourrait permettre au Parlement européen d'accroître son intervention en matière de PSDC : le droit d'accès public aux documents des institutions européennes. Le Parlement européen ne fait pas l'objet de dispositions particulières à cet égard, mais ce principe étant général, il s'applique à l'ensemble de l'Union et donc aussi aux documents du Conseil.

L'article 15-3 TFUE dispose :

« Tout citoyen de l'Union et **toute personne** physique ou **morale** résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre a **un droit d'accès aux documents des institutions**, organes et organismes de l'Union, quel que soit leur support, sous réserve des principes et des conditions qui seront fixés conformément au présent paragraphe.

(...)

Chaque institution, organe ou organisme assure la **transparence de ses travaux** et élabore dans son règlement intérieur des dispositions particulières concernant l'accès à ses documents, en conformité avec les règlements visés au deuxième alinéa. »

L'application de ce principe a déjà fait l'objet de nombreux conflits entre le Parlement européen et le Conseil. Le juge européen a d'ailleurs eu l'occasion de s'exprimer sur la portée de ce droit, notamment concernant la légalité d'une décision du Conseil refusant l'accès du Parlement européen à un rapport du groupe « Exportations d'armes conventionnelles » du comité politique et sécurité. Dans un arrêt rendu en 1999 par le TPI<sup>64</sup>, confirmé en 2001 par la CJCE<sup>65</sup>, le juge a ainsi conforté l'obligation pour le Conseil de respecter la transparence, et ce, quel que soit le domaine d'activité visé. Le juge affirme cependant que concernant des informations relevant de la sécurité ou de la

<sup>62</sup> La décharge est le contrôle *a posteriori* du budget pour une année donnée : c'est donc un contrôle politique *a posteriori*. Après recommandations du Conseil, le Parlement européen décide ou non de donner décharge à la Commission pour l'exécution du budget de l'Union. Voir le [site internet de la Commission européenne](#) à ce sujet.

<sup>63</sup> 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.

<sup>64</sup> TPICE, 19 juillet 1999, *Heidi Hautala / Conseil*, aff. T-14/98, Rec. P. II-2492.

<sup>65</sup> CJCE, 6 décembre 2001, *Conseil / Heidi Hautala*, aff. C-353/99 P, Rec. P. I-9594.

défense, des dérogations peuvent cependant être admises, mais seront nécessairement interprétées de manière très restrictive, afin que cela reste exceptionnel (Bosse-Platière, 2010 : 52). A cet égard, il convient de noter qu'en l'absence de réelle délimitation juridique de ces dérogations, rien n'empêchera le Conseil d'interpréter cet arrêt extensivement. Le domaine de la sécurité et de la défense regroupe bon nombre de documents dont l'accès pourrait ainsi être refusé au Parlement européen.

Suite à cet arrêt, deux décisions du Conseil ont été adoptées en 2000<sup>66</sup>. Ces deux décisions combinées instaurent un classement strict des documents relatifs à la PESC et à la PSDC, donc l'accès public est restreint par la même occasion (Bosse-Platière, 2010 : 53). En réponse, plusieurs recours ont été introduits, non seulement par le Parlement européen, mais également par les Pays-Bas, la Finlande et la Suède, tous à l'encontre de la décision du Conseil au motif qu'elle violait le principe de transparence. Les institutions européennes ont finalement préféré régler le conflit en interne *via* la négociation et la coopération. En novembre 2002, un accord interinstitutionnel conclu entre le Conseil et le Parlement européen garantit l'accès de ce dernier à des documents classés « secret » et « confidentiel » sous certaines conditions<sup>67</sup>. Malgré cet accord, le Parlement européen n'a de cesse de réclamer un élargissement de son accès aux informations sensibles<sup>68</sup>, toujours dans l'espoir de compenser son absence de pouvoir normatif en la matière. A cet égard, l'élargissement de l'accès aux documents classifiés semble difficilement réalisable dans la mesure où les Etats membres peuvent considérer ceux-ci comme trop sensibles pour pouvoir faire à un moment donné l'objet d'une diffusion, même restreinte.

En conclusion, pour le Parlement européen comme pour les parlements nationaux, les traités reflètent la tradition intergouvernementale de la Politique de sécurité et de défense commune. Le Parlement européen n'est pas totalement écarté comme peuvent l'être les parlements nationaux, mais reste essentiellement consultatif en matière de PSDC. Bien qu'il ne dispose pas de pouvoir décisionnel direct, il bénéficie toutefois de mécanismes lui permettant d'influencer les décisions en matière de PSDC. De son côté, la sous-commission sécurité et défense du Parlement européen tente d'accroître cette influence et développe le dialogue politique, notamment *via* certains accords interinstitutionnels.

---

<sup>66</sup> Décision 2000/C 239/01 du Secrétaire général/Haut représentant relative aux mesures de protection des informations classifiées applicables au secrétaire général du Conseil, *JOCE*, n° C 239 du 23 août 2000 et 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 du 23 août 2000.

<sup>67</sup> 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.

<sup>68</sup> Notamment dans la résolution du Parlement européen du 10 mars 2010 sur le Rapport annuel 2008 du Conseil au Parlement sur les principaux aspects et choix fondamentaux de la PESC, P7\_TA-PROV(2010) 0060, point 12, comme analysée précédemment dans le II. B. 1 de cette étude.

Ces avancées progressives ne sauraient toutefois conférer un rôle majeur au Parlement européen en matière de défense. Ce dernier va donc devoir intervenir de manière indirecte, en utilisant d'autres prérogatives, non moins importantes. D'une part, ses prérogatives budgétaires lui permettent d'encadrer la PESC et une partie de la PSDC, dont le budget est intégré au budget global de l'Union. D'autre part, le droit d'accès public aux documents du Conseil permet peu à peu au Parlement européen d'accéder à des documents dits « sensibles » en matière de défense. L'ensemble de ces prérogatives indirectes ne saurait pour autant octroyer de pouvoir décisionnel au Parlement européen en matière de PSDC, le cantonnant juridiquement à son rôle consultatif. Les Etats membres ne semblent pas encore prêts à abandonner certaines de leurs prérogatives régaliennes, quand bien même la politique européenne de défense gagnerait en légitimité.

Malgré la possibilité d'influencer, voire d'orienter la PSDC *via* certains mécanismes, le Parlement européen, comme les parlements nationaux, ne dispose donc pas de réel pouvoir décisionnel en matière de PSDC. Le contrôle parlementaire restreint de la PSDC affaiblit sa légitimité démocratique. L'intervention des parlementaires nationaux et européens pourrait cependant être approfondie afin d'accroître leur influence politique en la matière, notamment en combinant leurs efforts *via* la coopération interparlementaire.

## ■ LA RELANCE DE LA COOPÉRATION INTERPARLEMENTAIRE POURRAIT COMPENSER LE DÉFICIT DE LÉGITIMITÉ DÉMOCRATIQUE DE LA PSDC

L'intervention des parlementaires sur la scène internationale n'est pas une pratique nouvelle. La « diplomatie parlementaire » s'est ainsi développée dès l'Antiquité, en Grèce, à Rome ou encore à Venise. Entendue extensivement, la diplomatie parlementaire désigne « l'investissement des parlementaires dans les relations internationales de leurs États ou le rôle qu'ils jouent au sein des organisations intergouvernementales comme interparlementaires » (Le Bris, 2012 : 3). Représentant ainsi une diplomatie à part entière, elle n'en reste pas moins liée à la diplomatie classique exercée par les gouvernements. Outre un potentiel rôle normatif direct, elle a essentiellement un rôle d'influence politique sur les instances nationales et supranationales en charge de l'élaboration des normes. En ce sens, la coopération interparlementaire joue un rôle primordial dans la diplomatie parlementaire. Protéiforme, elle est en développement constant et représente un moyen d'intervention supplémentaire pour les parlementaires nationaux et européens.

Ainsi, la coopération interparlementaire est un moyen pour accroître la légitimité démocratique de la PSDC.

Justifiée par l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la disparition de l'Union de l'Europe Occidentale a entraîné la disparition de l'unique assemblée spécialisée en sécurité et défense et par conséquent, un amoindrissement du contrôle parlementaire de la PSDC. En plein développement, la coopération interparlementaire pourrait toutefois permettre aux parlementaires nationaux et européens d'accroître leur intervention en matière de PSDC, notamment grâce aux diverses formes qu'elle peut prendre.

### La disparition de l'UEO entraîne un amoindrissement du contrôle parlementaire de la PSDC

Le 17 mars 1948, la France, la Belgique, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont signé un traité à Bruxelles en vue de créer une alliance défensive, *via* une clause de défense collective<sup>69</sup>. Initialement signée en vue de contrer toute nouvelle agression de l'Allemagne, cette alliance est finalement rejointe par la République Fédérale d'Allemagne et l'Italie en 1954. Modifié et complété par un protocole, le traité institue une nouvelle organisation : l'Union de l'Europe Occidentale. La finalité est alors celle du réarmement allemand et de la réintégration européenne de la République fédérale d'Allemagne<sup>70</sup>. En 2010, vingt-huit pays participent à l'UEO : après les adhésions de

<sup>69</sup> Article V du traité de Bruxelles modifié : « Au cas où l'une des Hautes Parties Contractantes serait l'objet d'une agression armée en Europe, les autres lui porteront, conformément aux dispositions de l'article 51 de la Charte des Nations Unies, aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, militaires et autres.

<sup>70</sup> Proposition de résolution du Sénat au nom de la commission des affaires européennes sur le suivi parlementaire de la politique de sécurité et de défense commune, déposée et adoptée le 7 avril 2010, p. 7., disponible sur internet : <http://www.senat.fr/rap/l09-387/l09-3871.pdf>

l'Espagne (1990) et de la Grèce (1995), l'UEO comptait dix Etats membres, auxquels s'ajoutaient six membres associés<sup>71</sup>, cinq observateurs<sup>72</sup> et sept partenaires associés<sup>73</sup>.

En 1993, le traité de Maastricht instaure une Politique étrangère de sécurité commune et fait de l'UEO le « bras armé » de l'Union européenne<sup>74</sup>. L'article J.4.2 du traité dispose en effet que l'Union européenne pourra demander à l'UEO « d'élaborer et de mettre en œuvre les décisions et les actions de l'Union qui ont des implications dans le domaine de la défense commune »<sup>75</sup>. Devenue « partie intégrante du développement de l'Union européenne »<sup>76</sup>, l'UEO voit son rôle accru mais n'aura finalement mené que quelques missions de gestion de crise et de prévention des conflits de faible envergure<sup>77</sup>. A partir de 2000, l'Union européenne se dote d'organes opérationnels et prend le relais de l'UEO dans la gestion civile et militaire des crises. C'est un désaveu pour l'UEO. Les organes subsidiaires de l'UEO ont alors disparu et ne subsistent que les organes principaux : le Conseil (assorti de son secrétariat général) et l'Assemblée parlementaire. Représentant une nouvelle étape dans le processus d'intégration européenne, le traité de Lisbonne reprend les termes principaux du traité constitutif de l'UEO. Il reprend notamment la clause de « défense collective » devenue clause d'« assistance mutuelle » et dote l'UE d'instruments de gestion de crise, rendant par conséquent l'UEO obsolète. Ainsi, le 31 mars 2010, une déclaration des Etats membres de l'UEO annonce leur décision collective de « mettre fin au traité et, par conséquent, de fermer l'organisation »<sup>78</sup>. Si cette décision est principalement due à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne fin 2009, c'est aussi un constat d'échec d'une organisation qui n'aura jamais atteint un niveau opérationnel.

Dès lors, la disparition de l'UEO entraîne la suppression de son Assemblée parlementaire qui, unique en son genre, permettait aux parlementaires nationaux et européens d'échanger sur les questions de défense et de sécurité au niveau européen. En effet, l'article IX du traité de Bruxelles modifié obligeait les gouvernements membres de l'UEO à soumettre un rapport annuel à l'Assemblée, lui permettant d'effectuer un suivi régulier de leurs activités en matière de sécurité et de défense. Dès le transfert des activités opérationnelles à l'Union européenne en 2000, l'Assemblée s'est consacrée au suivi de la PSDC. Elle est ainsi devenue la seule structure européenne permettant aux parlementaires des vingt-sept Etats membres concernés de se rencontrer, de se consulter et de débattre sur les questions de sécurité et de défense. A cet égard, elle a été rebaptisée en mai 2008, « Assemblée européenne de sécurité et de défense ».

---

<sup>71</sup> Hongrie, Islande, Norvège, Pologne, République Tchèque et Turquie.

<sup>72</sup> Autriche, Danemark, Finlande, Irlande et Suède.

<sup>73</sup> Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Roumanie, Slovaquie et Slovaquie.

<sup>74</sup> Proposition de résolution du Sénat sur le suivi parlementaire de la politique de sécurité et de défense commune, Le Bris, *op. cit.*, p. 10.

<sup>75</sup> Article J.4.2 du traité de Maastricht, disponible en version originale sur internet : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=EN>

<sup>76</sup> *Ibid.*

<sup>77</sup> Entre 1988 et 2001, missions temporaires et de faible ampleur, Golfe Persique, Adriatique, Yougoslavie, Danube, Mostar, Albanie et Croatie.

<sup>78</sup> Disponible sur internet : [http://www.weu.int/Declaration\\_f.pdf](http://www.weu.int/Declaration_f.pdf)

Chacune des quatre commissions spécialisées<sup>79</sup> de l'Assemblée produisait des rapports et des recommandations sur des questions de sécurité et de défense précises. Ces rapports et recommandations étaient votés par l'Assemblée en session plénière et transmis au Conseil de l'UEO, ce dernier répondant par écrit. L'Assemblée était également habilitée à envoyer des résolutions aux organisations internationales, aux gouvernements et aux parlements nationaux<sup>80</sup>. Ainsi, c'était une structure très importante pour les parlementaires nationaux. Juridiquement écartée du processus décisionnel européen en matière de PESD<sup>81</sup>, cette Assemblée disposait de nombreux moyens d'expression. Ces mécanismes étaient d'autant plus précieux qu'ils représentaient un moyen supplémentaire d'influencer la mise en œuvre de la PSDC pour les parlementaires nationaux.

La disparition de l'Assemblée européenne de sécurité et de défense s'est donc traduite par un amoindrissement supplémentaire du rôle des parlements nationaux dans le suivi de la PSDC. Or, ce suivi, voire ce contrôle parlementaire est nécessaire dans la mesure où la PSDC souffre d'un déficit de légitimité démocratique.

Dans ces conditions, la coopération interparlementaire semble être la solution pour permettre aux parlementaires nationaux et européens d'intervenir dans la mise en œuvre de la PSDC.

---

<sup>79</sup> La Commission défense en charge des questions opérationnelles et militaires, la Commission politique en charge des aspects politiques, la Commission technique et aérospatiale en charge des questions touchant aux technologies duales et à la coopération en matière d'armement et la Commission pour les relations parlementaires et publiques en charge de la coopération avec les parlements nationaux.

<sup>80</sup> Voir les pouvoirs de l'Assemblée de l'UEO et de ses diverses commissions à l'article V de la [Charte et règlement de l'Assemblée de l'UEO](#).

<sup>81</sup> C'est toujours le cas à l'heure actuelle des parlements nationaux. Voir précédemment, I. A. 1.

## La coopération interparlementaire permet d'accroître l'intervention des parlementaires nationaux et européens dans la PSDC

Pour la première fois dans l'histoire de la construction européenne, l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne a permis la reconnaissance de la coopération interparlementaire au sens large et encourage son développement.

L'article 9 du Protocole sur le rôle des parlements nationaux dispose :

« 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. »

A cet égard, la coopération interparlementaire peut adopter toute sorte de structures, formelles ou informelles. Outre le partage de savoirs et d'informations entre parlementaires, elle permet surtout d'effectuer un contrôle – sinon un suivi – des politiques. Ainsi, c'est le cas de la Conférence interparlementaire pour la PESC et la PSDC, dont la mise en place récente atteste du renouveau de la coopération interparlementaire au niveau multilatéral. De même au niveau bilatéral, la coopération interparlementaire est un outil majeur en vue d'approfondir le suivi de la PSDC.

### *La coopération interparlementaire multilatérale se développe*

La coopération interparlementaire n'est pas un phénomène nouveau. En effet, il existe déjà plusieurs structures de coopération interparlementaire<sup>82</sup>, la première à être instaurée étant la Conférence des présidents des parlements nationaux. Celle-ci surveille la coordination de l'ensemble des activités interparlementaires de l'Union. Au titre de la coopération interparlementaire, divers types de réunions peuvent être organisés : par exemple conjointement, entre le parlement du pays ayant la présidence de l'Union et le Parlement européen ou entre commissions sectorielles<sup>83</sup>. Pour améliorer l'efficacité de ces réunions interparlementaires, un outil est mis à leur disposition : l'IPEX<sup>84</sup>. Cette plateforme électronique regroupe et facilite l'échange d'informations entre parlementaires européens, notamment en ce qui concerne les propositions de législation de l'Union européenne.

Une seule structure de coopération interparlementaire est toutefois reconnue par les traités européens : la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC). Comme son nom l'indique, elle réunit les commissions des parlements nationaux en charge des affaires européennes et le Parlement européen<sup>85</sup>, sur invitation du parlement du pays exerçant la

<sup>82</sup> Pour un état des lieux rapide de la coopération interparlementaire, voir l'animation suivante : <http://www.eurocuej.com/reperes/repere2.swf>

<sup>83</sup> Notamment des réunions des commissions en charge des questions de sécurité et de défense (CODAC) ou des commissions en charge des affaires étrangères (COFACC).

<sup>84</sup> IPEX pour « *Interparliamentary Exchange* ».

<sup>85</sup> Chacun des parlements nationaux est représenté par six membres, tout comme le Parlement européen. Les parlements nationaux des pays candidats peuvent participer en envoyant chacun trois observateurs.

présidence de l'Union. Créée en mai 1989 lors d'une Conférence des présidents des parlements des Etats membres, elle est formellement reconnue par le Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, annexé au traité d'Amsterdam en 1997. Ce Protocole a également été repris par le Traité de Lisbonne, bien que modifié.

L'article 10 du Protocole 1 dispose :

« Une conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union peut **soumettre toute contribution qu'elle juge appropriée à l'attention du Parlement européen, du Conseil et de la Commission**. Cette conférence promeut, en outre, **l'échange d'informations** et de meilleures pratiques entre **les parlements nationaux et le Parlement européen**, y compris entre leurs commissions spécialisées. Elle peut également organiser des conférences interparlementaires sur des thèmes particuliers, notamment pour **débattre des questions de politique étrangère et de sécurité commune, y compris de la politique de sécurité et de défense commune**. Les contributions de la conférence ne lient pas les parlements nationaux et ne préjugent pas de leur position. »

Le traité permet à la COSAC de s'exprimer sur toute question en rapport avec l'Union européenne et de transmettre ses productions aux institutions européennes. Ces recommandations ou « contributions » n'étant toutefois pas formellement reconnues comme contraignantes, rien n'indique que les institutions soient tenues de les prendre en considération. Cette structure aura donc principalement pour but de permettre aux parlementaires nationaux et européens d'échanger et de débattre en commun sur tous les sujets ayant trait à l'Union européenne. Le principal apport du traité de Lisbonne à l'égard de la COSAC réside dans la possibilité, pour elle, d'organiser des conférences avec pour thème particulier la PESC, y compris la PSDC. Ainsi, outre l'instrument d'influence politique que représentent les contributions de la COSAC, cette dernière peut désormais également effectuer un suivi de la PSDC, politique pourtant dominée par l'intergouvernementalisme. La question de l'expertise des délégations nationales peut toutefois être mise en cause, ces dernières appartenant rarement aux commissions défense nationales.

Mais, suite à la disparition de l'Assemblée parlementaire de sécurité et de défense, la question d'une nouvelle structure interparlementaire dédiée uniquement à la PSDC s'est rapidement posée. Après de nombreux débats quant à sa forme et à son fonctionnement<sup>86</sup>, des tentatives telles que la COFACC et la CODAC<sup>87</sup>, une nouvelle structure a finalement vu le jour en avril 2012<sup>88</sup> : la Conférence interparlementaire pour la PESC et la PSDC.

<sup>86</sup> Voir à cet égard les avis des divers parlements nationaux résumés par le chapitre 2 du 14<sup>ème</sup> Rapport semestriel sur les procédures et pratiques de l'Union européenne d'octobre 2010, disponible sur internet : [http://www.cosac.eu/fr\\_documents/rapports-semestriels-de-la-cosac/](http://www.cosac.eu/fr_documents/rapports-semestriels-de-la-cosac/).

<sup>87</sup> COFACC : Conférence des Présidents des commissions parlementaires des affaires étrangères et CODAC : Conférence des Présidents des commissions parlementaires de la défense.

<sup>88</sup> La Conférence interparlementaire PESC/PSDC est née suite aux réunions des 4-5 avril 2011 et 20-21 avril 2012 de la Conférence des Présidents des parlements de l'Union européenne.

Comme l'Assemblée de l'UEO, la Conférence interparlementaire débat des questions relatives à la PESC et à la PSDC et « fournit un cadre pour l'échange d'informations et des meilleures pratiques » entre parlements nationaux et Parlement européen<sup>89</sup>. Contrairement aux COFACC et CODAC qu'elle remplacera, chaque parlement y sera représenté par une délégation de six parlementaires, auxquels s'ajouteront seize parlementaires européens<sup>90</sup>. L'augmentation du nombre de parlementaires européens était l'une des exigences du Parlement européen, permettant d'équilibrer les débats. Leur présence accrue permet d'éviter l'isolement du Parlement européen vis-à-vis des opinions publiques nationales : la représentation européenne risquerait alors de ne plus représenter les européens. Mandatés par les peuples, les parlementaires nationaux occupent le rôle de relais des opinions nationales. En revanche, la composition de chaque délégation étant toutefois libre, rien n'indique que les parlementaires de la Conférence interparlementaire seront membres des commissions en charge des questions de sécurité et défense dans chacun des parlements nationaux. La question de l'expertise de la Conférence, déjà soulignée pour l'Assemblée parlementaire de sécurité et de défense, reste donc en suspens. Il en va d'ailleurs de même concernant la légitimité démocratique de certains membres des délégations nationales, ces derniers n'étant pas toujours élus au suffrage universel direct<sup>91</sup>.

De même que l'Assemblée parlementaire de sécurité et de défense, la Conférence interparlementaire peut adopter des « conclusions » et les transmettre aux présidents des parlements nationaux et du Parlement européen, aux présidents du Conseil européen et de la Commission ainsi qu'au haut représentant<sup>92</sup>. Ce dernier est d'ailleurs invité à chaque réunion « pour y exposer les priorités et les stratégies de l'UE dans le domaine de la PESC et de la PSDC »<sup>93</sup>. Il existe ainsi un lien direct avec les institutions européennes. Ces dispositions permettent aux parlementaires d'utiliser un mécanisme d'influence supplémentaire mais aussi d'effectuer un suivi efficace des évolutions en matière de PESC et de PSDC, comme le faisait l'Assemblée de l'UEO.

Il convient toutefois de rappeler que là encore, les conclusions de la Conférence interparlementaire – qui s'apparentent à des résolutions – ne sont pas contraignantes et ne sauraient, par conséquent, octroyer de pouvoirs de sanction aux parlementaires nationaux et européens. Bien que renforcés par cette structure de coopération interparlementaire, ils devront se contenter de leur pouvoir d'influence politique. A titre d'exemple, lors de leur réunion à Athènes les 3 et 4 avril 2014, les parlementaires nationaux et européens ont notamment souligné la nécessité de suivre l'agenda instauré par le Conseil européen de décembre 2013. En vue de soutenir les progrès dans le domaine

<sup>89</sup> Articles 1.1 et 1.2 du Règlement d'ordre intérieur de la Conférence interparlementaire pour la Politique étrangère et de sécurité commune et la Politique de sécurité et de défense commune, disponible sur internet : <http://www.parleu2013.ie/wp-content/uploads/2012/12/RulesProcedureFinalCyprusFrancais.pdf>.

<sup>90</sup> A ces délégations s'ajoutent celles des États candidats à l'adhésion de l'UE et de chaque pays membres de l'OTAN, pouvant chacun être représentés par quatre observateurs. Voir les articles 2.1 et 2.2 du Règlement d'ordre intérieur de la Conférence Interparlementaire.

<sup>91</sup> C'est le cas des Sénateurs en France. En revanche, tous les parlementaires européens sont élus au suffrage universel direct.

<sup>92</sup> Articles 7.1 et 7.3 du Règlement d'ordre intérieur de la Conférence Interparlementaire.

<sup>93</sup> Article 2.3 du Règlement d'ordre intérieur de la Conférence Interparlementaire.

de la PSDC, ils ont également proposé une réunion annuelle du Conseil européen de défense, ainsi que des réunions régulières du Conseil de la défense<sup>94</sup>.

Les conclusions de la Conférence interparlementaire pourraient voir leur portée juridique accrue, notamment par le renforcement du dialogue formel entre la Conférence et les institutions européennes, du moins avec le haut représentant. Ce dernier pourrait ainsi être tenu de répondre aux conclusions de la Conférence en vue de la prochaine réunion, voire d'en tenir compte lors des délibérations au Conseil.

La mise en place de cette nouvelle structure de coopération interparlementaire multilatérale, qui, de plus, est spécialisée dans les questions de PESC et PSDC, semble indéniablement compenser la disparition de l'Assemblée parlementaire de l'UEO. Nouveau lieu de rencontre et de dialogue pour les parlementaires, elle représente un outil supplémentaire d'influence politique. Cette forme de coopération multilatérale peut toutefois sembler insuffisante. Une autre forme de coopération interparlementaire est alors possible : la coopération interparlementaire bilatérale.

*La coopération interparlementaire bilatérale est un outil majeur pour approfondir le suivi de la PSDC*

La France participe activement à la coopération interparlementaire, notamment par le biais de partenariats bilatéraux. Ainsi, selon le Sénateur Daniel Reiner<sup>95</sup>, depuis le sommet de Lancaster House et l'adoption du traité franco-britannique de coopération en matière de défense qui y est associé, une coopération interparlementaire a récemment été mise en place entre les deux pays. En effet, depuis le 8 décembre 2010, plusieurs membres des commissions défense de l'Assemblée Nationale, du Sénat, de la Chambre des communes et de la Chambre des Lords<sup>96</sup>, se réunissent parallèlement à chaque sommet organisé dans le cadre de la mise en œuvre du traité. L'objectif d'un tel groupe de travail<sup>97</sup> est aussi bien le suivi de la mise en œuvre du traité franco-britannique que l'échange de points de vue sur toutes questions ayant trait à la défense et à la sécurité. Il n'existe cependant aucun texte juridique qui atteste formellement de l'institution de ce « Groupe de travail franco-britannique en matière de défense »<sup>98</sup> et les parlementaires y prenant part n'ont pas pour

<sup>94</sup> Voir le point 9 des [Conclusions de la Conférence interparlementaire sur la PESC et la PSDC](#), 3 et 4 avril 2014.

<sup>95</sup> Membre de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat. Propos recueillis lors d'un entretien au Sénat le 29 novembre 2013.

<sup>96</sup> Principale différence avec la Conférence interparlementaire précédemment développée, les parlementaires y représentant la France n'étant pas forcément membre des commissions parlementaires en charge des questions de défense et sécurité.

<sup>97</sup> Propositions faites par les sénateurs Josselin de Rohan (alors président de la Commission) et Daniel Reiner lors du rapport d'information n°658 (2009-2010) du 9 juillet 2010 sur la coopération bilatérale de défense entre la France et le Royaume-Uni, disponible sur internet : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2009/r09-658-notice.html>.

<sup>98</sup> Les sites internet de l'Assemblée Nationale et du Sénat citent cependant le Groupe de travail et donnent quelques dates de réunions : [http://www.assemblee-nationale.fr/14/controle/com\\_def\\_mi.asp#g1](http://www.assemblee-nationale.fr/14/controle/com_def_mi.asp#g1) et <http://www.senat.fr/commission/etr/index.html>.

mandat de représenter leur commission ou leur parlement : aucun compte rendu de réunion ne peut donc être publié.

Ce groupe de travail franco-britannique est particulier du fait du partenariat stratégique liant les deux Etats. Ce type de partenariat n'est toutefois pas nécessaire à la mise en place d'une coopération interparlementaire restreinte. Ainsi une coopération interparlementaire en matière de défense est également en discussion avec les parlementaires du *Bundestag*<sup>99</sup>, mais les modalités doivent encore être définies<sup>100</sup>. Il faut aussi noter qu'une première réunion avec les parlementaires polonais a également eu lieu, sans pour autant en projeter une nouvelle. Un projet de réunion « en format Weimar »<sup>101</sup> a cependant été évoqué.

Bien qu'informelle et dépourvue de portée juridique, cette forme de coopération parlementaire permet de contourner les « rigidités » pouvant apparaître dans l'Europe des vingt-huit. Ainsi les systèmes multilatéraux de coopération interparlementaire<sup>102</sup> regroupant l'ensemble des Etats membres sont peu productifs car le volume de participants est trop important. En revanche, le caractère informel des coopérations parlementaires bilatérales semble représenter un atout. Selon Raymond Forni, « dans un monde où s'affirment des logiques de réseau », l'informel est un « vecteur privilégié » en vue de « l'influence collective de nos idées, de nos positions et de nos propositions »<sup>103</sup>.

La question de l'expertise des parlementaires prenant part à ces réunions interparlementaires bilatérales est également résolue, puisqu'en pratique, les membres des délégations françaises sont tous issus des commissions parlementaires en charge des questions de sécurité et défense. Ce n'était ni le cas des membres de la délégation française auprès de l'Assemblée parlementaire de l'UEO, ni le cas des membres de la délégation française actuelle auprès de la Conférence interparlementaire sur la PESC et la PSDC.

Enfin, la flexibilité des rencontres parlementaires bilatérales permet un suivi régulier et efficace de la PSDC. Elles favorisent les échanges de points de vue entre parlementaires, voire les positions communes, ces dernières pouvant ainsi, par la suite, être défendues lors des rencontres interparlementaires multilatérales. A ce titre, représentant 40% des dépenses militaires et 50% des équipements en Europe, le couple franco-britannique a logiquement un poids considérable lors des rencontres européennes. De même, ces positions communes bilatérales sont autant de moyens

---

<sup>99</sup> Le *Bundesrat* n'est pas compétent en matière de défense.

<sup>100</sup> Selon Olivier Delamare Deboutteville, Chef du service de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, deux réunions préparatoires ont déjà eu lieu à Berlin. Le président de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, le Sénateur Jean-Louis Carrère, a formellement proposé à son homologue allemand de tenir des réunions régulières. Ces propos ont été recueillis lors d'une conversation électronique en date du 11 décembre 2013.

<sup>101</sup> *Ibid.*

<sup>102</sup> COSAC ou Conférence interparlementaire précédemment développées dans le III. B. 1.

<sup>103</sup> Raymond Forni fut Président de l'Assemblée Nationale de 2000 à 2002. Voir Assemblée nationale et Sénat, Allocation d'ouverture de M. Raymond Forni, point 2 § 4, Colloque du 23 mai 2001, *La Diplomatie parlementaire*.

d'influence des parlementaires envers leur propre gouvernement et donc indirectement envers la PSDC elle-même. La diplomatie parlementaire complète ainsi la diplomatie traditionnelle exercée par l'exécutif et peut potentiellement l'orienter.

En conclusion, l'Assemblée de l'UEO représentant l'unique assemblée parlementaire spécialisée en sécurité et défense, sa disparition a écarté tout suivi interparlementaire de la PSDC. Or, la codification intergouvernementale de la PSDC ne saurait permettre, ni aux parlementaires nationaux ni aux parlementaires européens, d'effectuer seuls un suivi efficace. Si le traité de Lisbonne a tenté d'y remédier en autorisant la COSAC à se saisir des questions de défense et sécurité, la question de l'expertise des parlementaires en la matière restait non résolue. La Conférence interparlementaire sur la PESC et la PSDC vient désormais combler le vide laissé par l'Assemblée parlementaire de l'UEO.

La coopération interparlementaire fait donc indéniablement partie de la diplomatie parlementaire. De fait, elle représente un mécanisme supplémentaire pour les parlementaires nationaux et européens qui leur permet d'accroître leur influence politique sur les décisions européennes en matière de PSDC. Protéiforme, la coopération interparlementaire est également modulable, ce qui lui confère une grande flexibilité. Ainsi, aux conférences multilatérales s'ajoutent des coopérations bilatérales, le tout créant un réseau parlementaire multidimensionnel rendant le suivi de la PSDC plus efficace.

## ■ CONCLUSION

Le traité de Lisbonne représente indéniablement un changement majeur pour le droit de l'Union. Les parlements nationaux comme le Parlement européen voient leur rôle s'accroître, permettant par la même occasion au droit de l'Union de gagner en légitimité. Touchant une prérogative régaliennne par excellence, la PSDC ne bénéficie toutefois pas des mêmes avancées que les autres politiques communautaires qui tendent vers toujours plus d'intégration. Tributaire de l'attachement viscéral des Etats à leur souveraineté, la PSDC reste encore profondément ancrée dans une logique intergouvernementale.

Si les parlementaires nationaux se voient juridiquement écartés par les traités européens du processus normatif en matière de PSDC, le droit interne tente toutefois de compenser le déficit supranational via de nombreux mécanismes. Bien que ceux-ci restent tributaires des traditions constitutionnelles de chacun des Etats, ils n'en demeurent pas moins des outils d'influence politique. Garant de la légitimité démocratique au niveau européen, le Parlement européen se voit majoritairement cantonné à un rôle consultatif en matière de PSDC. Ses pouvoirs budgétaires, ainsi que les divers mécanismes d'influence dont il dispose, lui permettent toutefois d'exercer un certain pouvoir d'influence politique sur la PSDC.

Enfin, en temps que partie intégrante de la « diplomatie parlementaire », la coopération interparlementaire, si elle manque encore de visibilité et de poids, est néanmoins en constante évolution et illustre l'implication progressive et réelle des parlementaires en matière de PSDC.

En l'état actuel du droit, au niveau européen, la PSDC semble donc encore souffrir d'un déficit de légitimité démocratique. Les traités ne sont toutefois pas immuables et pourraient évoluer, notamment *via* l'article 48 TUE établissant les procédures (ordinaire et simplifiée) de révision des traités. Si ce dernier confirme la logique intergouvernementale de la PSDC<sup>104</sup>, il n'exclut pas d'élargir les compétences des parlementaires européens et nationaux en matière de défense. Dès lors, quelques changements pourraient être opérés au niveau supranational :

- La sous-commission sécurité et défense du Parlement européen pourrait acquérir de l'autonomie, devenir une commission à part entière et le principal interlocuteur des institutions européennes en matière de PSDC. A la réception des projets d'actes du Conseil, elle pourrait à cet égard faire des recommandations et bénéficier d'un dialogue régulier avec le Conseil et le haut représentant. Ainsi, la nouvelle commission aurait plus de visibilité et d'influence sur les réunions au format « défense » du Conseil de l'Union européenne<sup>105</sup>, qui pourraient elles aussi être formalisées et plus récurrentes.
- Au sujet des actions extérieures de l'UE, associant souvent des composantes civiles et militaires, une harmonisation des procédures budgétaires devrait être envisagée. Un organe ou pôle unique

<sup>104</sup> L'article 48-7 TUE indique en effet que les « décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense » ne peuvent faire l'objet d'un vote à la majorité qualifiée au Conseil.

<sup>105</sup> Également appelé Conseil des Ministres.

pourrait ainsi être en charge de la mise en œuvre, de la coordination et du financement des interventions extérieures de l'Union. Sans remettre en question les processus décisionnels respectifs des composantes civiles et militaires de chaque action extérieure, le Service européen pour l'action extérieure pourrait se voir transférer de nouvelles compétences, notamment budgétaires, ainsi que les outils financiers adéquats. Le haut représentant verrait ainsi son pouvoir renforcé pour les actions extérieures de l'UE.

- En tant que président du Conseil « affaires étrangères » et vice-président de la Commission, le haut représentant regroupe les deux logiques intergouvernementale et communautaire. Afin d'améliorer la cohérence des actions extérieures de l'Union, son pouvoir d'initiative en matière de PSDC pourrait ainsi être renforcé, concernant les missions civiles comme les opérations militaires. La décision finale appartenant au Conseil, ce renforcement répondrait à l'exigence de bonne « gouvernance »<sup>106</sup>, sans toutefois remettre en cause la logique intergouvernementale de la PSDC.
- Le dialogue entre les institutions européennes et la Conférence interparlementaire pourrait être formellement renforcé. Ainsi, outre la rencontre régulière du haut représentant avec la Conférence interparlementaire, cette dernière pourrait voter un plan d'action annuel auquel le Conseil serait tenu sinon de se conformer, au moins de répondre. La formalisation d'un tel dialogue entre le Conseil, le haut représentant et la Conférence interparlementaire, permettrait aux parlementaires européens et nationaux d'améliorer leur visibilité, leur influence et donc de compenser en partie le déficit de légitimité démocratique de la PSDC.

Si l'intergouvernementalisme reste la règle de base pour la PSDC, des évolutions sont possibles. Une telle politique européenne, dont l'objectif à terme est la mise en place d'une défense commune, ne saurait se passer d'un ancrage démocratique. L'intervention du Parlement européen dans la PSDC permettrait d'acquérir la légitimité démocratique qui fait défaut aujourd'hui. Cependant cela risquerait également de se faire au détriment de la gouvernance européenne de l'action extérieure et de l'efficacité opérationnelle. En effet, si l'objectif final reste la défense commune, l'évolution ne peut être que progressive et devra passer par divers paliers. A l'heure actuelle, le principal objectif reste celui de la cohérence des actions extérieures notamment *via* un juste équilibre entre logique intergouvernementale et logique communautaire.

---

<sup>106</sup> Dans son Livre Blanc de la gouvernance européenne, la Commission énonce cinq principes clefs : ouverture, participation, responsabilité, efficacité et cohérence. Il est ici surtout question de l'efficacité et de la rapidité de réaction que nécessite la gestion des crises. Voir la Communication de la Commission, du 25 juillet 2001, « Gouvernance européenne – Un livre blanc », COM(2001) 428 final, JOCE C 287 du 12.10.2001.

## ■ BIBLIOGRAPHIE

### Sources officielles

- 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.
- Accord interinstitutionnel entre le Parlement et le Conseil concernant l'accès du Parlement à des informations sensibles du Conseil dans le domaine de la politique de sécurité et de défense, JO C 298 du 30 novembre 2002.
- Accord interinstitutionnel entre le Parlement, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire, la coopération budgétaire et la bonne gestion financière, JOUE 139/1 du 14 juin 2006.
- Action commune du Conseil du 12 juillet 2004 concernant la création de l'Agence européenne de défense, 2004/551/PESC.
- Circulaire du 21 juin 2010 relative à la participation du Parlement national au processus décisionnel européen, JO du 22 juin 2010.
- Commission Européenne, mars 2012, « Defending European defence: the Commission's role », Bureau of European Policy Advisers monthly brief.
- Communication de la Commission européenne sur la politique spatiale européenne du 23 mai 2005, COM(2005) 208 final.
- Communication de la Commission européenne sur la politique spatiale européenne du 26 avril 2007, COM(2007) 212 final
- Communication de la Commission européenne du 24 juillet 2013 : *Vers un secteur de la sécurité et de la défense plus compétitif et plus efficace*, COM(2013) 542 final.
- Constitution française de 1958, telle que modifié en 2008.
- Décision 2000/C 239/01 du Secrétaire général/Haut représentant relative aux mesures de protection des informations classifiées applicables au secrétaire général du Conseil, *JOCE*, n° C 239 du 23 août 2000.
- 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 du 23 août 2000.

- 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.
- Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services.
- Directive 2009/43/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2009 simplifiant les conditions des transferts de produits liés à la défense dans la Communauté.
- Directive 2009/81/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 relative à la coordination des procédures de passation de certains marchés de travaux, de fournitures et de services par des pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices dans les domaines de la défense et de la sécurité, et modifiant les directives 2004/17/CE et 2004/18/CE.
- Livre blanc sur la Politique spatiale européenne du 11 novembre 2003, *Espace: une nouvelle frontière européenne pour une Union en expansion Plan d'action pour la mise en œuvre d'une politique spatiale européenne*, COM(2003) 673 final.
- Livre vert sur la Politique spatiale européenne du 21 janvier 2003, COM(2003) 17 final.
- Livre vert sur les marchés public de défense du 23 septembre 2004, COM/2004/0608 final.
- Proposition de résolution du Sénat au nom de la commission des affaires européennes sur le suivi parlementaire de la politique de sécurité et de défense commune, déposée et adoptée le 7 avril 2010.
- Rapport annuel du Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la PESC du 19 février 2009, P6\_TA(2009)0074.
- Rapport d'information du Sénat n°658 (2009-2010) du 9 juillet 2010 sur la coopération bilatérale de défense entre la France et le Royaume-Uni.
- 14<sup>ème</sup> Rapport semestriel de la COSAC sur les procédures et pratiques de l'Union européenne d'octobre 2010.
- Résolution du Parlement européen du 10 mars 2010 sur le Rapport annuel 2008 du Conseil au Parlement sur les principaux aspects et choix fondamentaux de la PESC, P7\_TA-PROV(2010) 0060.
- Résolution du Parlement européen du 4 juillet 2013 sur le thème: «Exportations d'armements: mise en œuvre de la position commune 2008/944/PESC du Conseil, P7\_TA-PROV(2013)0324.
- Résolution du Parlement européen sur la mise en œuvre de la PSDC, P7\_TA(2013)0513.
- Résolution du Parlement européen sur la BITD, P7\_TA(2013)0514.
- Règlement intérieur du Conseil européen.

- Règlement intérieur du Parlement européen.
- Règlement d'ordre intérieur de la Conférence interparlementaire pour la Politique étrangère et de sécurité commune et la Politique de sécurité et de défense commune.
- Stratégie européenne de sécurité du 12 décembre 2003.
- Traité de Maastricht 1992.
- Traité d'Amsterdam 1997.
- Traité de Lisbonne version consolidée 2007.

### Ouvrages

- Braillard P., 2008, « Chapitre 12. La politique étrangère de l'Union européenne : utopie ou réalité ? » dans *L'Europe qui se fait : Regards croisés sur un parcours inachevé*, Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme.
- Cammilleri-Subrenat A., 2010, *Le droit de la politique européenne de sécurité et de défense dans le cadre du traité de Lisbonne*, Paris, Lavoisier.

### Articles de revues

- Ailincă M., janvier-février 2011, « Le contrôle parlementaire de l'intervention des forces armées à l'étranger - le droit constitutionnel français à l'épreuve du droit comparé », *Revue de droit public* n°1, p. 129.
- Bosse-Platière I., novembre 2010, « Le Parlement européen et la PESC/PSDC : les aspects juridiques », *Le Parlement européen dans la PSDC*, Paris, Les cahiers de l'IRSEM n°4.
- Center for Strategic Studies, février 2008 « La PESD après le traité de Lisbonne », Zurich, *Politiques de sécurité : analyses du CSS* n°28.
- Chaltiel F., 15 février 2008, « Traité de Lisbonne : la répartition des compétences entre l'Union européenne et les Etats membres », *Petites affiches* n°34, p. 6.
- Chaltiel F., 24 avril 2008, « Traité de Lisbonne : la politique étrangère et de défense », *Petites affiches* n° 83, p. 3.
- Coutau-Bégarie H., 2007 (mise en ligne) « [Unité et diversités des cultures stratégiques en Europe](#) », École de Guerre.

- Dagand S., Von Wagau K., Boss-Platière I., Caballero-Bourdot C., 2010, *Le Parlement européen dans la PSDC*, Paris, Les Cahiers de l'IRSEM n°4.
- Finck F., 2012, « L'évolution de l'équilibre institutionnel de l'UE sous le prisme des relations extérieures depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne », *Revue trimestrielle de droit européen*, p. 594-1.
- Goffinet H-L., 29 janvier 2010, *La directive simplifiant les transferts intracommunautaires de produits liés à la défense*, Bruxelles, Note d'Analyse du GRIP.
- Le Bris C., 01 juillet 2012, « Le droit de regard du Parlement français sur la norme supranationale en formation », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n°4.
- Mampaey L., Tudosia M., 25 juin 2008, *Le « Paquet défense » de la Commission européenne : un pas risqué vers le « marché » européen de l'armement*, Bruxelles, Note d'Analyse du GRIP.
- Menon A., été 2011, « La politique de défense européenne après le traité de Lisbonne. Beaucoup de bruit pour rien », *Politique étrangère*, pp. 375-387.
- Meyer-Heine A., 2012, « La participation des parlements au fonctionnement de l'Union européenne : quand la subsidiarité renforce la démocratisation de l'Union », *Droit et société n° 80*, pp. 31-46.
- Mongrenier J-S., 2008, « L'improbable défense européenne », *Hérodote n° 128*, pp. 9-33.
- Pancraccio J-P., 1998, *Dictionnaire de la Diplomatie*, Clermont-Ferrand, Micro Buss.
- Petiteville F., 2011, « Les mirages de la politique étrangère européenne après Lisbonne », *Critique internationale n° 51*, pp. 95-112.
- Salmon V., 2001, *Dictionnaire de Droit international public*, Bruxelles, Bruylant.
- Von Wagau K., novembre 2010, « Le Parlement européen et la PESD - Le rôle de la sous-commission de la sécurité et défense », *Le Parlement européen dans la PSDC*, Les cahiers de l'IRSEM n°4.

## Rapports

- Becker S., 2013, *Germany and war understanding strategic culture under the Merkel government*, Paris, IRSEM Paris Paper n°9.
- Irondelle B., Rozenberg O., Hoeffler C., et al., 2012, *Evolution du contrôle parlementaire des forces armées en Europe*, Paris, Les Études de l'IRSEM n°22.

## Sites internet

- Sites internet de l'Union européenne :
  - o [http://europa.eu/index\\_fr.htm](http://europa.eu/index_fr.htm)
  - o <http://eur-lex.europa.eu/fr/index.htm>
  - o [http://ec.europa.eu/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/index_fr.htm)
  - o <http://www.europarl.europa.eu/portal/fr>
  - o <http://www.european-council.europa.eu/home-page.aspx?lang=fr>
  
- Site internet du Sénat : <http://www.senat.fr>
- Site internet de l'Assemblée nationale : <http://www.assemblee-nationale.fr>
- Site internet du ministère de la Défense :
  - o <http://www.defense.gouv.fr>
  - o <http://www.dems.defense.gouv.fr>
  - o <http://www.defense.gouv.fr/dga>
  
- Site internet de la COSAC : <http://www.cosac.eu>
- Site internet de l'IPEX : <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/home/home.do>

## ■ ANNEXE

### Article 31 TUE

1. Les décisions relevant du présent chapitre sont prises par le Conseil européen et par le Conseil statuant à l'unanimité, sauf dans les cas où le présent chapitre en dispose autrement. L'adoption d'actes législatifs est exclue.

Tout membre du Conseil qui s'abstient lors d'un vote peut, conformément au présent alinéa, assortir son abstention d'une déclaration formelle. Dans ce cas, il n'est pas tenu d'appliquer la décision, mais il accepte que la décision engage l'Union. Dans un esprit de solidarité mutuelle, l'État membre concerné s'abstient de toute action susceptible d'entrer en conflit avec l'action de l'Union fondée sur cette décision ou d'y faire obstacle et les autres États membres respectent sa position. Si les membres du Conseil qui assortissent leur abstention d'une telle déclaration représentent au moins un tiers des États membres réunissant au moins un tiers de la population de l'Union, la décision n'est pas adoptée.

2. Par dérogation au paragraphe 1, le Conseil statue à la majorité qualifiée :

— lorsqu'il adopte une décision qui définit une action ou une position de l'Union sur la base d'une décision du Conseil européen portant sur les intérêts et objectifs stratégiques de l'Union, visée à l'article 22, paragraphe 1;

— lorsqu'il adopte une décision qui définit une action ou une position de l'Union sur proposition du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité présentée à la suite d'une demande spécifique que le Conseil européen lui a adressée de sa propre initiative ou à l'initiative du haut représentant;

— lorsqu'il adopte toute décision mettant en œuvre une décision qui définit une action ou une position de l'Union,

— lorsqu'il nomme un représentant spécial conformément à l'article 33.

Si un membre du Conseil déclare que, pour des raisons de politique nationale vitales et qu'il expose, il a l'intention de s'opposer à l'adoption d'une décision devant être prise à la majorité qualifiée, il n'est pas procédé au vote. Le haut représentant recherche, en étroite consultation avec l'État membre concerné, une solution acceptable pour celui-ci. En l'absence d'un résultat, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut demander que le Conseil européen soit saisi de la question en vue d'une décision à l'unanimité.

3. Le Conseil européen peut, à l'unanimité, adopter une décision prévoyant que le Conseil statue à la majorité qualifiée dans d'autres cas que ceux visés au paragraphe 2.

4. Les paragraphes 2 et 3 ne s'appliquent pas aux décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense.

5. Pour les questions de procédure, le Conseil statue à la majorité de ses membres.

## ■ ABRÉVIATIONS

**AED / EDA** : Agence Européenne de Défense / European Defense Agency

**BITD** : Base Industrielle et Technologique de Défense

**CECA** : Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier

**CED** : Communauté Européenne de Défense

**CJCE** : Cour de Justice des Communautés Européennes

**CODAC** : Conférence des Organes en charge de la Défense

**COFACC** : Conférence des Organes en charge des Affaires Étrangères

**COPS** : Comité Politique et de Sécurité

**COSAC** : Conférence des Organes en charge des Affaires Communautaires

**CPP** : Conférence des Présidents des Parlements

**ASE / ESA** : Agence Spatiale Européenne / European Space Agency

**IPEX** : Plateforme d'Échange Interparlementaire

**PESC** : Politique Étrangère et de Sécurité Commune

**PESD** : Politique Européenne de Sécurité et de Défense

**PSDC** : Politique de Sécurité et de Défense Commune

**SEAE / EEAS** : Service Européen pour l'Action Extérieure / European External Action Service

**TFUE** : Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne

**TPI** : Tribunal de Première Instance

**TUE** : Traité sur l'Union Européenne

**UE / EU** : Union Européenne / European Union

**UEO / WEU** : Union de l'Europe Occidentale / Western European Union

## PARLEMENTS ET LÉGITIMITÉ DÉMOCRATIQUE DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE COMMUNE

Avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne fin 2009, la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), avec son bras armé la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC), a gardé essentiellement son caractère intergouvernemental, même si certaines évolutions montrent un début de communautarisation. L'intervention régulière de la Commission européenne sur les sujets de défense et la demande d'un contrôle démocratique plus important de la part du Parlement européen et des parlements nationaux en sont les premiers indices.

Outre une influence réelle de la Commission européenne sur la PSDC au travers des aspects économiques, industriels et technologiques, le Parlement européen contrôle le financement des missions civiles de la PSDC. Les recommandations qu'il fait au haut représentant sont souvent suivies d'effets, d'autant plus que la nomination de ce dernier est maintenant soumise à son approbation.

Il ne faudrait pas toutefois que l'intervention du Parlement européen dans la PSDC se fasse au détriment de la gouvernance de l'action extérieure et de son efficacité opérationnelle. Néanmoins, le rôle du Parlement européen pourrait être valorisé par la transformation de la sous-commission sécurité et défense en commission à part entière. Les relations entre le Parlement et le haut représentant pourraient aussi gagner en efficacité au travers de la valorisation de sa fonction de vice-président de la Commission européenne.

Les Etats membres de l'Union européenne doivent prendre conscience de cette évolution pour l'accompagner et la contrôler, en rappelant notamment le principe de subsidiarité qui stipule que les compétences doivent être exercées au niveau de décision le plus pertinent.

Général de division (2S) Maurice de LANGLOIS  
Sara CANTO



École Militaire  
1, place Joffre – Case 38 - 75700 Paris SP 07  
<http://www.defense.gouv.fr/irsem>

