

## Le Parlement européen et la PESD : aspects juridiques

Isabelle Bosse-Platière, Professeur de droit public, Université du Littoral Côte d'Opale  
Membre du LARJ, EA 3603

Juin 2009

Au lendemain d'une échéance électorale dont l'importance et les enjeux n'ont pas pleinement été mesurés par les citoyens de l'Union, à l'heure où la question de la ratification du traité de Lisbonne se retrouve posée avec une acuité nouvelle, une mise en point des pouvoirs du Parlement européen dans le domaine de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) de l'Union européenne n'est pas inutile. Et ce n'est pas le moindre des mérites du CEREM que d'avoir mis ce sujet au centre de son séminaire du 18 mai dernier, confrontant ainsi les points de vue de spécialistes de disciplines différentes.

La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne (PESC) – y inclus PESD – a ceci de notable qu'elle est une des rares politiques de l'Union soustraite à tout contrôle direct, qu'il s'agisse d'un contrôle juridictionnel ou qu'il s'agisse d'un contrôle politique par une assemblée parlementaire. Quant au processus d'adoption des normes dans ce domaine, il se caractérise lui aussi par un certain déficit démocratique. En vertu de l'article 21 du traité sur l'Union européenne, dont la rédaction n'a pas été modifiée depuis le traité de Maastricht, le Parlement européen est en effet seulement consulté par la présidence du Conseil sur « *les principaux aspects et les choix fondamentaux de la PESC* ». La présidence doit veiller « *à ce que ses vues soient dûment prises en considération* ». Par ailleurs, il dispose d'un droit à être informé par la Commission et la présidence des décisions qui sont adoptées dans le cadre de la PESC. Enfin, un mécanisme de contrôle minimum est instauré, dans la mesure où il peut adresser au Conseil des questions et des recommandations. Le Conseil lui présente chaque année un rapport sur les progrès réalisés par l'UE dans la mise en œuvre de la PESC/PESD, qui donne lieu à débat parlementaire et à l'adoption d'une

résolution. La raison d'une telle éviction du Parlement européen du processus décisionnel de la PESC tient naturellement au caractère fortement intergouvernemental de cette politique, voulu par les rédacteurs du traité de Maastricht en 1992 et qui n'a pas été remis en cause depuis lors. A la différence des autres politiques externes de l'Union – politique commerciale ou politique de coopération au développement – la PESC, qui forme le deuxième pilier de l'Union, s'est construite en dehors du cadre communautaire. Elle fonctionne selon une logique dite de coopération entre les Etats membres, qui repose sur le principe d'égalité souveraine des Etats, matérialisé par le vote à l'unanimité au Conseil et sur une absence d'attribution de pouvoirs autonomes aux institutions supranationales, telles que la Cour de justice, la Commission et naturellement le Parlement européen. Le particularisme juridique et institutionnel de la PESC au sein de l'Union est d'ailleurs maintenu, si ce n'est renforcé par le traité de Lisbonne, puisque l'article 24 du traité sur l'Union européenne révisé prévoit expressément qu'elle « *est soumise à des règles et des procédures spécifiques* ».

Cette association *a minima* du Parlement européenne constitue une garantie bien faible – de son point de vue manifestement insuffisante – du respect du principe démocratique dans le processus normatif de la PESC. La consultation constitue le degré minimal d'implication du Parlement européen à la PESC, d'autant plus minimal qu'elle n'a aucune portée juridique concrète et ne saurait avoir les mêmes caractéristiques que dans le cadre communautaire. Elle l'est d'autant plus que la plupart des observateurs et le Parlement lui-même s'accordent pour reconnaître que cette consultation se fait mal : les informations lui parviennent souvent tardivement et les réponses aux questions

## POINT DE VUE

qu'il pose sont souvent incomplètes. Par ailleurs, le Parlement européen regrette régulièrement dans ses nombreuses résolutions la pratique développée par le Conseil consistant à l'informer des actions menées dans le cadre de la PESD au cours de l'année précédant la remise de son rapport. Il demande à être saisi *a priori*, arguant, à juste titre, qu'informer n'est pas consulter et qu'un strict respect de la lettre du traité devrait amener le Conseil à lui transmettre les informations en amont. C'est d'ailleurs ce qui explique que, le plus souvent, le Parlement européen n'attend pas d'être consulté par le Conseil pour adopter des résolutions dites d'initiative sur des sujets relatifs à la PESD et qui lui paraissent devoir retenir son attention : en témoignent deux récentes résolutions de février dernier, l'une sur le rôle de l'OTAN dans l'architecture de sécurité de l'Union, l'autre sur la stratégie européenne de sécurité et la PESD.

Pour autant, la faiblesse des pouvoirs normatifs du Parlement européen est pour partie compensée par l'existence de réels pouvoirs budgétaires dont il entend faire usage, ce qui n'est pas sans soulever des querelles d'ordre institutionnel, notamment avec le Conseil. En effet, l'article 28 UE, tel que révisé par le traité d'Amsterdam prévoit que les dépenses de la PESC sont en principe à la charge du budget des Communautés européennes, qu'il s'agisse des dépenses administratives ou des dépenses opérationnelles. En sont exclues les dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense, ainsi que les cas où le Conseil en décide autrement. Or, en dehors de quelques opérations militaires, la plupart des missions de l'Union sont des opérations de gestion civile des crises, dont le financement est assuré, en tout ou en partie, par le budget communautaire. Lorsque c'est le cas, c'est donc la procédure de droit commun prévue à l'article 272 du traité CE qui s'applique, en vertu de laquelle le Parlement européen est le codétenteur de l'autorité budgétaire. Il n'est dès lors guère surprenant que, fidèle à une stratégie qui a largement fait ses preuves dans le cadre communautaire, ce dernier ait tenté

de faire pression sur le Conseil par le truchement de ses pouvoirs budgétaires, cherchant ainsi à compenser l'insuffisance de ses pouvoirs normatifs. Cette stratégie a porté ses fruits puisqu'elle a amené les trois institutions décisionnelles de l'Union (Conseil, Parlement et Commission) à conclure en juin 2006 un accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière. Cet accord, qui autorise une information renforcée du Parlement des décisions entraînant des dépenses pour le budget de l'Union, a semblé, pour un temps au moins, apaiser les tensions entre les deux branches de l'autorité budgétaire. Pour un temps seulement puisque le Parlement européen fait toujours reproche au Conseil d'utiliser de manière abusive ses dépenses administratives – sur lesquelles il n'exerce aucun contrôle – pour financer des missions relevant davantage de dépenses opérationnelles, telles que l'envoi de représentants spéciaux de l'Union dans les pays tiers. Cette querelle institutionnelle est loin de s'achever ; elle vient même de connaître un dernier rebondissement, puisque le 23 avril dernier, le Parlement a voté une décision refusant de donner décharge au secrétariat général du Conseil sur l'exécution du budget pour 2007. L'acte est inédit et sa portée juridique est, si ce n'est faible, à tout le moins incertaine. Reste que le Parlement, encouragé par un calendrier électoral propice et par la perspective du futur renouvellement de la Commission, cherche incontestablement à peser sur la politique étrangère de l'Union, y compris dans ses aspects sécuritaires. Face aux réticences des Etats membres, il alimente, avec les moyens qui sont les siens, le débat sur la réduction du déficit démocratique au sein de l'Union.