

Un Parlement européen soucieux de renforcer son rôle sur la scène internationale



© Guillaume Périçois on Unsplash

• Introduction

La politique étrangère et de sécurité commune (PESC) relevant essentiellement de l'intergouvernemental, le Parlement européen voit son rôle en la matière strictement limité par les traités. Il parvient pourtant à exercer une réelle influence sur la scène internationale, à travers les domaines dans lesquels il intervient comme colégislateur ainsi qu'à travers divers acteurs et instruments qui lui permettent de développer une diplomatie propre, à la fois concurrente et complémentaire de la diplomatie exécutive. Seul Parlement supranational au monde, il suscite un réel intérêt hors de l'UE, au risque de devenir une cible de choix pour les ingérences étrangères.

I • Des compétences strictement encadrées par les traités

Inscrite dans le traité sur l'UE (TUE), la PESC est soumise à un régime juridique particulier et obéit 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, et à l'exclusion des décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense- et est exécutée par le Haut représentant et les États membres. L'adoption d'actes législatifs est exclue.

Le rôle du Parlement européen est principalement défini à l'article 36 qui prévoit que le Haut représentant le consulte régulièrement sur les principaux aspects et choix fondamentaux de la PESC et de la PSDC (politique de sécurité et de défense commune), l'informe de l'évolution de ces politiques et veille à ce que ses vues soient dûment prises en considération. Usant de son pouvoir de contrôle, le Parlement peut adresser des questions ou formuler des recommandations à l'intention du Conseil et du Haut représentant et procède deux fois par an à un débat en plénière sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre. En tant que codétenteur avec le Conseil de l'autorité budgétaire, il doit en outre approuver le budget annuel de la PESC, ce qui lui permet d'exercer un droit de regard sur les priorités retenues.

S'il reste très largement exclu du processus de décision en matière de Politique étrangère et de sécurité commune stricto sensu, le Parlement européen joue en tant que colégislateur un rôle important en matière internationale. D'une part à travers la coopération au développement, l'aide humanitaire et les questions relatives au commerce et aux investissements, qui relèvent de l'action extérieure ; son approbation est par exemple obligatoire pour les accords commerciaux internationaux. D'autre part à travers les politiques internes qui recèlent une forte dimension externe, comme l'industrie, la santé publique, l'énergie, l'environnement ou la politique d'asile et d'immigration, sur lesquelles il dispose contrairement à la PESC d'un pouvoir normatif.

II • Une action extérieure qui s'appuie sur de nombreux outils et acteurs

En matière d'action extérieure, le Parlement européen a développé sa propre boîte à outils. Le travail de fond est mené au sein de plusieurs commissions et sous-commissions. Première dans la hiérarchie, la commission des affaires étrangères (AFET) mène une activité diplomatique intense mais ne gère pratiquement aucun dossier législatif, contrairement à d'autres commissions. Le Parlement européen souhaite aussi travailler avec ses homologues des pays tiers et s'appuie pour cela sur ses délégations permanentes (45 sous la mandature 2019-2024) qui couvrent les relations à travers le monde et sont de trois types : les délégations aux commissions interparlementaires officielles, les délégations aux assemblées parlementaires multilatérales et les délégations pour les relations avec un autre pays ou groupe de pays -qui sont de loin les plus nombreuses. Enfin, le règlement intérieur précise que le Parlement européen est représenté par son président ou sa présidente dans les relations internationales ; sa fonction est expressément reconnue, et la formulation suffisamment vague pour permettre différents types d'actions. Un élément joue les trouble-fête dans ce bel édifice, à savoir les groupes d'amitié. Ces organes informels, financés de manière souvent occulte, peuvent entraver le travail des organes officiels du Parlement européen, nuire à sa réputation et à la cohérence de son action voire être utilisés avec malveillance par des pays tiers. Leur fonctionnement a été clarifié à la suite du scandale du Qatargate.

En dépit de ses maigres compétences juridiques dans ce domaine, le Parlement européen accorde une place très importante à la politique étrangère qui fait l'objet de nombreux débats en plénière. Gage de transparence et de responsabilité démocratique, il assure le contrôle de l'exécutif, il consulte et est consulté, il représente un point de contact avec les structures internationales, les institutions de l'UE et les Parlements nationaux. Il renforce en outre la visibilité de la PESC grâce à ses nombreuses missions, auditions, conférences dans les pays tiers et parvient à développer une diplomatie propre, à la fois complémentaire et concurrente de la diplomatie exécutive. Au gré des élargissements,

il a par ailleurs joué un rôle fondamental pour aider à la compréhension mutuelle entre les pays européens, notamment entre l'Europe de l'Ouest et l'Europe de l'Est.

III • Une prédilection pour les droits de l'homme et les valeurs

S'il est un point qui caractérise le Parlement européen dans son action extérieure, c'est sa prédilection pour les droits de l'homme et les valeurs, la place prépondérante qu'il accorde à la défense des libertés publiques et des droits fondamentaux. Il dispose à cette fin d'une large palette d'instruments, comme les résolutions d'urgence ou le prix Sakharov pour la liberté de pensée. Être un porte-voix est l'un de ses rôles les plus essentiels et il n'hésite pas à bousculer les États membres. Lesquels n'en sont pas toujours ravis mais l'utilisent parfois pour éveiller l'attention ou débloquer un dossier. Si son action en matière de droits de l'homme relève d'abord du déclaratoire, il réussit parfois à influencer sur l'agenda politique : c'est à la suite de sa mobilisation sur la tragédie des Ouïghours que la Commission européenne a présenté une proposition de règlement qui permettra d'enquêter sur le recours au travail forcé dans les chaînes d'approvisionnement des entreprises.

Un autre volet concerne les différentes activités tournées vers le soutien à la démocratie dans les pays tiers : l'observation électorale, qui en constitue le pilier traditionnel ; l'assistance au renforcement des capacités des parlements ; la médiation et la prévention des conflits, à l'intérieur d'un pays ou entre deux pays. Lors des négociations d'adhésion, le Parlement européen accorde également une grande attention aux questions liées au respect de l'État de droit et des droits humains et à tout ce qui a trait aux réformes institutionnelles et aux normes démocratiques. En influant sur la gouvernance des pays candidats, la politique d'élargissement contribue ainsi à imposer des standards élevés.

Le Parlement européen tient également à se positionner sur les questions de défense, sur lesquelles les États sont pourtant jaloux de leur souveraineté. Si sa marge de manœuvre reste faible, il peut compter sur une sous-commission SEDE très active. Il essaie aussi, par l'intermédiaire des programmes en codécision, d'obtenir un droit de regard sur des sujets à forte dimension géopolitique. Le vrai pouvoir en la matière se trouve dans les commissions sectorielles, principalement ITRE (Industrie, recherche et énergie), seule compétente par exemple sur le Fonds européen de défense. Mais en tant que copleader sur des instruments adoptés en codécision -EDIRPA, visant à encourager les acquisitions conjointes dans l'industrie de la défense de l'UE, et ASAP, l'action de soutien à la production de munitions en Europe-, la sous-commission SEDE a eu son baptême du feu législatif. Des discussions sont actuellement menées en vue de la création d'une commission défense qui pourrait intégrer tout ce qui relève de l'industrie de la défense européenne.

IV • Un Parlement qui doit se réformer pour peser davantage sur la scène internationale

Les pays tiers s'intéressent d'abord au Parlement européen en tant que colégislateur sur des textes qui non seulement s'appliquent à l'ensemble de l'UE et conditionnent donc les échanges ou les investissements au sein du marché unique mais s'imposent souvent à l'échelle mondiale par la force de la puissance normative européenne. Les États tiers regardent aussi ce qui se passe à Strasbourg pour son effet caisse de réso-

nance, susceptible de créer l'opinion majoritaire sur un sujet ou un autre. Chaque jeudi de session plénière, le Parlement européen adopte ainsi trois résolutions d'urgence qui portent sur des cas spécifiques de violation des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit et peuvent provoquer des dommages réputationnels dans les pays concernés. Certains d'entre eux n'hésitent pas à intervenir en amont pour essayer d'empêcher l'adoption de ces textes ou d'en adoucir la formulation.

Soumis à un important lobbying, le Parlement européen n'est pas à l'abri de tentatives d'ingérences étrangères ou de corruption, comme le montre le scandale de corruption du Qatargate qui a éclaté en décembre 2022. Suite à ces révélations, le Parlement européen a adopté plusieurs résolutions et élaboré un plan de réformes en 14 points qui prévoit de renforcer les règles relatives à la transparence des déclarations d'intérêts privés des députés, aux conflits d'intérêts et aux déclarations de réunions avec les représentants. De nouvelles réformes seront sans doute nécessaires pour répondre aux problèmes qui subsistent.

Une réflexion devra aussi être menée sur les moyens de renforcer le rôle international du Parlement européen. L'un pourrait être de lutter contre certains effets pervers de la médiatisation et de la politisation, même si l'Institution bénéficie en son sein d'une expertise élevée et d'une précieuse variété d'origines et de points de vue. Le Parlement européen souhaiterait par ailleurs faire partie de *Team Europe* (initialement conçue pour répondre à la pandémie de Covid-19) pour disposer de mécanismes plus solides et efficaces de consultation en matière de politique étrangère. Enfin, il aura une carte à jouer lors des futurs débats institutionnels. Il pourrait essayer d'obtenir un rôle plus important dans la définition des lignes prioritaires de la politique étrangère et disposer d'un droit à l'information accru en matière de politique commerciale. Une autre piste serait de supprimer la règle de l'unanimité qui prévaut aujourd'hui en matière de PESC.

• Conclusion

Si son rôle en matière de politique étrangère reste étroitement circonscrit par les traités, le Parlement européen a réussi au fil des ans à s'imposer sur la scène internationale, utilisant à l'envi les outils dont il dispose, n'hésitant pas à développer une véritable action diplomatique. L'avenir dira si et comment il réussira à combler le fossé entre ses pouvoirs encore limités dans ce domaine et ses ambitions internationales. L'enjeu des prochaines élections européennes sera aussi international et conditionnera en grande partie la mise en place, ou non, d'une véritable Europe puissance. Face à ces défis, le futur Parlement européen devra faire un choix : devenir un acteur qui pèse véritablement sur la scène extérieure au risque de ne plus accorder la même priorité à la défense des valeurs ou rester une voix de contestation certes forte mais pas toujours audible. •

Directeur de la publication: Sylvie Matelly • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • © Notre Europe - Institut Jacques Delors



Notre Europe – Institut Jacques Delors

Penser l'Europe • Thinking Europe • Europa Denken

18 rue de Londres 75009 Paris, France • www.delorsinstitute.eu

T +33 (0)1 44 58 97 97 • info@delorsinstitute.eu