



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

Observatoire politique du Parlement européen de l'Institut Jacques Delors

Isabelle Marchais

Chercheuse associée,
Institut Jacques Delors

Table des matières

Avant-propos [P.4](#)

Introduction & Prologue [P.6](#)

Partie 1 – Les compétences du Parlement européen en matière d'action extérieure strictement encadrées par les traités [P.10](#)

1. Une politique étrangère qui relève principalement de l'intergouvernemental [P.11](#)
2. Un pouvoir de codécision dans certaines politiques externes [P.15](#)
3. Un rôle important à travers le volet extérieur des politiques internes [P.17](#)

Partie 2 – Une action protéiforme en matière de politique étrangère [P.20](#)

1. Des leviers multiples [P.21](#)
2. Un Parlement européen garant de transparence et de légitimité démocratique [P.25](#)
3. Une diplomatie parlementaire qui complète la diplomatie exécutive [P.26](#)

Partie 3 – Un Parlement qui tend à s'imposer sur des questions essentielles [P.29](#)

1. Des députés très vocaux sur les valeurs [P.30](#)
2. Un soutien à l'État de droit dans les pays tiers et candidats [P.32](#)
3. Un Parlement qui essaie de se positionner sur les questions de défense [P.35](#)

Partie 4 – Une crédibilité à renforcer pour se protéger et peser sur la scène internationale [P.37](#)

1. Des pays tiers entre crainte, intérêt et indifférence [P.38](#)
2. Les leçons du Qatargate [P.40](#)
3. Une réflexion à mener sur la place du Parlement européen dans la PESC [P.42](#)

Conclusion [P.46](#)

Avant-propos

Et si le Parlement européen jouait un rôle non négligeable sur la scène internationale, malgré des compétences limitées dans ce domaine ?

Un rôle méconnu, mais fort bien décrit dans cette étude d'Isabelle Marchais, dont les orientations furent discutées et approuvées par notre «Observatoire politique du Parlement européen», et plusieurs de ses membres, Pervenche Berès, Jean -Louis Bourlanges, Thierry Chopin, Monica Frassoni, Fabienne Keller, Alain Lamassoure, Pascal Lamy, Christine Verger.

À l'approche des élections européennes de juin prochain, nul doute que l'un des enjeux sera celui du rôle de l'Europe dans le monde. Face aux défis posés par ce monde devenu brutal, la question de l'Europe puissance sera un thème de débat. Le futur Parlement européen, avec les outils dont il dispose, législatifs et budgétaires, et l'influence que sa légitimité lui confère, devra y prendre toute sa part en tenant compte des enseignements de l'expérience que cette étude analyse.

Pascal Lamy

Président éméritus, Coordinateur du réseau
des think tanks Jacques Delors (Paris, Bruxelles, Berlin)

Christine Verger

Vice-présidente de l'Institut Jacques Delors

Introduction

Même si la situation évolue au gré des évolutions des sociétés et du monde, la politique étrangère relève partout des exécutifs, considérés comme seuls à même de répondre à un certain nombre d'impératifs : préserver le secret et la confidentialité, sauvegarder la cohésion interne, assurer une prise de décision rapide dans les situations d'urgence ou de crise¹.

Le Parlement européen ne fait pas exception. La politique étrangère et de sécurité commune (PESC) relevant de l'intergouvernemental, son rôle dans le processus décisionnel est étroitement limité par les traités qui au pire ignorent sa contribution en la matière, au mieux la circonscrivent étroitement². Le Parlement européen contribue malgré tout à façonner l'action extérieure de l'UE, affirmant son influence à travers les secteurs sur lesquels il est colégislateur et qui ont pour certains un impact très fort dans le reste du monde, mais aussi à travers divers outils et une approche diplomatique volontariste qui lui permet d'user d'un réel *soft power*³.

Son poids dépend essentiellement de deux grands facteurs. D'une part les compétences que lui accorde le traité et dont le champ peut fluctuer au gré des bases juridiques des textes présentés par la Commission. D'autre part l'usage du déclaratoire, qui peut influencer sur les réactions des pays tiers. Seule législature supranationale directement élue au monde, le Parlement européen a une légitimité propre et n'entend pas se faire dicter son comportement par les diplomates de l'UE.

Il suscite l'intérêt hors de l'UE, au risque de devenir une cible de choix pour les ingérences étrangères ; le scandale du Qatargate en est un exemple et le mouvement de réformes internes enclenché depuis devra être poursuivi. L'avenir dira si et comment le Parlement européen réussira à combler le fossé entre les pouvoirs encore limités dont il dispose et sa volonté de peser toujours plus sur la scène internationale. Ce sera l'un des enjeux des élections européennes de juin 2024.

• Prologue

Avant d'analyser le rôle du Parlement européen en matière internationale, il est intéressant de regarder ce qui se passe dans les grandes démocraties. Une conclusion s'impose : en dépit de fluctuations d'un pays à l'autre, aucune politique extérieure n'est conduite par un Parlement. La négociation des traités, leur signature, la conduite au jour le jour des crises, tout cela est dans les mains des gouvernements.

Aux États-Unis, l'action du Président reste par exemple déterminante et structurante, même si le Congrès dispose de nombreux leviers, notamment budgétaire, pour influencer certaines décisions et orientations de la politique étrangère, et le Sénat confirme la nomination des ambassadeurs⁴. En France, le président de la République jouit de pouvoirs uniques en matière de défense et de politique étrangère ; les députés peuvent certes exercer un contrôle et exprimer leur opinion⁵ mais il s'agit essentiellement d'un rôle d'accompagne-

1 *Introduction aux relations internationales*, Diane Ethier, Presses de l'Université de Montréal (PUM), quatrième édition, 23 janvier 2018. <https://books.openedition.org/pum/6407?lang=fr>

2 Traité sur l'Union européenne, version consolidée. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=CELEX:12012M/TXT>

3 Appelé à se prononcer sur le rapport du président de la commission des affaires étrangères, Elmar Brok (PPE), le Parlement européen avait adopté le 12 mars 2015 une résolution appelant à une politique étrangère de l'UE plus ambitieuse et stratégique. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0075_FR.html

4 *La politique étrangère à l'épreuve de la fragmentation*, sous la direction de Tanguy Struye de Swielande, Tanguy de Wilde d'Estmael et Valérie Rosoux/ Peter Lang/ 01/01/2021. Voir les articles de : Claude Roosens : *Le modèle d'élaboration et de gestion de la politique étrangère* ; Amine Ait-Chalaal et Chloé Daelman : *Les principaux protagonistes de la Politique étrangère américaine*. Tanguy de Wilde d'Estmael et Simon Desplanque : *L'État fédéral en Belgique et les évolutions de la conduite de la politique étrangère*. <https://www.peterlang.com/document/1059429>

5 Voir l'article d'Elisabeth Guigou *Le Parlement peut-il participer à la définition de la politique étrangère ?* Revue « ENA hors les murs », n°449, mars 2015.

ment⁶. A contrario, le Parlement joue en Italie un rôle central en matière de défense notamment par la volonté expresse de l'Assemblée constituante, qui après la seconde guerre mondiale a voulu éviter une centralisation du pouvoir dans les mains de l'exécutif⁷. En Suisse, la Constitution fédérale confère au Parlement la compétence de participer à la définition de la politique extérieure et de surveiller les relations avec l'étranger⁸.

Tout en restant majoritairement en retrait de la conduite de la politique étrangère, les parlements disposent dans les grandes démocraties de divers outils, comme le contrôle du gouvernement, le vote des crédits ou celui des lois autorisant la ratification des traités⁹. Des pays comme la France, l'Allemagne, le Danemark, l'Italie ou les États-Unis, sont ainsi tenus par leur Constitution d'obtenir l'approbation législative d'au moins certaines catégories d'accords internationaux avant leur ratification. Au Royaume-Uni, la Chambre des Communes peut désormais bloquer indéfiniment la ratification d'un traité. Au Japon, la Diète a une activité diplomatique propre et doit en principe approuver les traités même si l'exécutif prédomine aux stades de l'initiative et de la conduite des politiques étrangères.

Les Assemblées législatives ont aussi un droit de regard plus important sur la participation de leur pays à un conflit. Il est toujours possible pour le

gouvernement britannique d'avoir recours à la force sans vote préalable -comme ce fut le cas en avril 2018 lorsque Theresa May prit la décision de frapper la Syrie aux côtés de la France et des États-Unis-, mais il est devenu très difficile politiquement de ne pas soumettre à Westminster une décision ayant trait au déploiement des troupes¹⁰. En France, le Parlement doit depuis 2008 donner son autorisation à toute prolongation au-delà de quatre mois d'une intervention des forces armées à l'étranger. Aux États-Unis, la Loi sur les pouvoirs de guerre (War Powers Resolution) dispose que le Président doit obtenir une autorisation du Congrès pour engager des troupes à l'étranger pendant plus de 60 jours. En Italie, le Parlement est non seulement l'organe qui décide de l'état de guerre, mais il a également la responsabilité d'approuver la continuation, d'une année sur l'autre, des missions et opérations internationales. Le système est encore plus contraignant en Allemagne : acteur décisionnaire de la politique étrangère, le Bundestag doit approuver toutes les décisions visant à envoyer les forces armées du pays à l'étranger dans le cadre de missions militaires¹¹.

Si la diplomatie en tant que telle est par essence une fonction régaliennne, les Parlements ont en outre progressivement investi ce champ, au point de donner naissance au concept de « diplomatie parlementaire », jugée plus souple que la

6 Maxime Lefebvre, *La politique étrangère de la France*, 2022 – Éditions Presses Universitaires de France, Collection Que sais-je ?

7 Voir l'article de Milos Argenton, « Le système politico-militaire en Italie : une comparaison avec le système politico-militaire français ». <https://www.cairn.info/revue-defense-nationale-2023-HS13-page-91.htm>

8 Contribution de Philippe Schwab, Secrétaire général de l'Assemblée fédérale de Suisse, au débat sur *L'émergence de la diplomatie parlementaire*, octobre 2013. <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/schwab-diplomatie-parlementaire.pdf>

9 Anne Hamonic, *Politique étrangère et de sécurité commune et parlementarisation de l'Union européenne*, collection Droits européens, 2020. Édition Presses universitaires de Rennes. <https://www.cairn.info/la-parlementarisation-des-processus-d-integration--9782753579064-page-295.htm>

10 Voir l'article de Thibaud Harrois sur *Le Parlement de Westminster et les interventions militaires britanniques (2011-2015)* dans la revue *Relations internationales* d'avril 2022 – Éditions Presses Universitaires de France . Cet article étudie les raisons qui ont conduit le Premier ministre britannique à confier au Parlement la décision d'autoriser les interventions militaires. <https://www.cairn.info/revue-relations-internationales-2022-4-page-71.htm>

11 Voir l'article de Laurent Borzillo relatif aux *livres blancs de défense en Allemagne et en France* dans la revue *Allemagne d'aujourd'hui* le 20 mars 2021. La loi de participation du Parlement (*Parlamentsbeteiligungsgesetz*) implique que toute opération de soldats armés en dehors du cadre prévu par la loi fondamentale nécessite l'accord préalable du Bundestag : le gouvernement allemand doit lui transmettre le mandat avant le début de l'opération. <https://laurentborzillo.com/2021/03/20/parution-de-larticle-relatif-aux-livres-blancs-de-la-defense-francais-et-allemands-dans-la-revue-alle-magne-daujourd'hui/>

diplomatie exécutive traditionnelle¹². En France, l'Assemblée nationale déploie dans ce domaine une série d'actions : relations avec ses homologues, aide technique à ceux d'entre eux qui sollicitent son appui, missions d'observation électorale etc.¹³. Dans un article intitulé « Le cadre institutionnel de la diplomatie parlementaire », le constitutionnaliste Didier Maus souligne que ce domaine recouvre deux dimensions distinctes : le cadre formel, qui inclut la ratification des traités, et le cadre informel, qui n'est pas nécessairement régi par des textes rigides et implique des rencontres et des liens étroits entre les élus de différents pays¹⁴.

Les parlements devraient voir leur rôle évoluer un peu plus au regard du contexte international : les États sont toujours plus interdépendants, les frontières entre politique étrangère et politique intérieure tendent à s'estomper, de nombreux défis relèvent désormais du niveau supranational, comme l'environnement, la santé, les transports ou les migrations¹⁵. Mais il leur faudra pour cela disposer d'une base juridique claire, être informé suffisamment en amont des politiques et positions de négociation des gouvernements, avoir les ressources et expertises nécessaires¹⁶.

-
- 12 Actes de la Conférence qui s'est tenue le 15 mars 2023 dans l'hémicycle du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Le secrétaire général de l'UIP (Union interparlementaire), Martin Chungong y a rappelé que l'organisation mondiale des parlements nationaux comptait parmi ses membres la quasi-intégralité des parlements nationaux du monde -soit 178 assemblées- auxquels s'ajoutent 14 instances parlementaires régionales en tant que membres associés. <https://www.pfwb.be/conference15mars>
- 13 Les activités internationales de l'Assemblée nationale, *Septembre 2023 Fiche n°68*. « S'il est incontestable que la diplomatie est par essence une fonction régaliennne, il n'en est pas moins vrai que le Parlement a progressivement investi son domaine au point que le concept de « diplomatie parlementaire » a pu apparaître, traduction de la place croissante occupée par l'action internationale au sein des activités de l'Assemblée et non d'une forme de diplomatie autonome ou parallèle qui se développerait au sein du Parlement ». <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/synthese/fonctionnement-assemblee-nationale/questions-europeennes-internationales/les-activites-internationales-de-l-assemblee-nationale>
- 14 Voir la contribution de Didier Maus *Le cadre institutionnel de la diplomatie parlementaire* dans la revue *Parlement(s), Revue d'histoire politique*, janvier 2012 – « Le recensement quasi exhaustif des instruments formels qui permettent au Parlement d'intervenir en matière diplomatique, permet un double constat : d'une part, l'influence du Parlement sur la conduite des affaires internationales reste limitée ; d'autre part, lorsqu'il existe un véritable enjeu international, soit en raison d'une crise internationale, soit en raison de l'engagement de la France, par exemple dans l'Union européenne, les assemblées parlementaires redeviennent un point de passage obligé dans la conduite de la politique extérieure. Même si elle demeure de sa responsabilité, l'exécutif a besoin, d'une manière ou d'une autre, d'un soutien parlementaire ». <https://www.cairn.info/revue-parlements1-2012-1-page-14.htm>
- 15 Voir à ce sujet le papier de Peter Bajtaj, *Democratic and efficient foreign policy*, publié en novembre 2015 par le centre de recherche RCAS (*Robert Schuman Centre for advanced Studies*) de l'Institut Universitaire Européen (*European University Institute*, EUI). Selon sa définition, la politique étrangère inclut à la fois des sujets de « haute politique » (sécurité, défense, diplomatie), de nouveaux domaines (politique économique, politique de développement, commerce international) et le volet extérieur de politiques internes (environnement, migration, libéralisation des visas, protection des données etc.) La diplomatie au sens strict recouvre la conduite et la méthode d'un État pour promouvoir ses intérêts à l'extérieur ainsi que les relations formelles entre États pour atteindre des objectifs et bénéfices mutuels. https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/34618/RSCAS%202015_11.pdf?sequence=1
- 16 Pr Philippe Poirier, *Les Parlements en matière de relations internationales et intra-européennes*. <https://www.pfwb.be/divers/seminaire2018-fichiers/module%205/Module%205%20-%20M%20Poirier%20-%20Parlements%20&%20relations%20internationales-%202018.pdf>

1.

Les compétences
du Parlement européen
en matière d'action
extérieure strictement
encadrées par les traités

1 • Une politique étrangère qui relève principalement de l'intergouvernemental

I DES RÈGLES ET PROCÉDURES SPÉCIFIQUES

En matière de politique étrangère et de sécurité commune (PESC) -et de politique de sécurité et de défense commune (PSDC) qui en fait partie intégrante-, la compétence de l'Union couvre tous les domaines de la politique étrangère ainsi que l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune qui peut conduire à une défense commune¹⁷. Il ne s'agit pas d'avoir une politique étrangère unique mais de coordonner les politiques nationales sur la base de stratégies décidées au niveau européen. Les États membres gardent la haute main sur le processus décisionnel de la PESC, laquelle est émiettée du côté de l'exécutif européen entre plusieurs acteurs (présidence du Conseil européen, présidence de la Commission, Haut représentant de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité/Vice-président de la Commission, commissaires compétents)¹⁸.

Bien qu'inscrite dans le traité, la PESC est soumise à un régime juridique particulier et obéit à des règles et procédures spécifiques (article 24 du traité sur l'Union européenne -TUE). 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 à l'exclusion des décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense. Elle est exécutée par le Haut représentant et par les États membres, conformément

aux traités. Elle relève donc encore essentiellement du domaine intergouvernemental, et des précautions ont été prises dans le traité pour éviter toute extension ultérieure. L'adoption d'actes législatifs en étant clairement exclue (article 31 TUE), le Parlement européen ne dispose pas de pouvoir normatif en matière de PESC. Il n'est pas impliqué dans les décisions relatives aux sanctions – qu'il ne vote pas – ou dans les opérations de gestion de crise. Il n'intervient pas non plus dans la désignation du président du Conseil européen, des représentants spéciaux ou du Haut représentant ; mais il auditionne ce dernier avant sa nomination.

Le rôle du Parlement européen dans le domaine de la PESC est défini au titre V du TUE, chapitre 2, section 1, notamment en son article 36 qui prévoit que le Haut représentant le « consulte régulièrement » sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la PESC et de la PSDC, l'informe de l'évolution de ces politiques et veille à ce que ses vues soient « dûment » prises en considération. Ces dispositions, qui n'imposent aucune soumission préalable et systématique des projets de décision PESC, au profit d'une simple réaction a posteriori via le rapport annuel, comportent une importante marge d'interprétation.

Usant de son pouvoir de contrôle de la politique étrangère, le Parlement européen peut adresser des questions ou formuler des recommandations à l'intention du Conseil et du Haut représentant (ce qu'il fait largement, y compris pour émettre des critiques) et procède deux fois par an à un débat en plénière sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la PESC et de la PSDC. Il est en outre consulté sur l'organisation et le fonctionnement du service européen

¹⁷ Voir le traité sur l'Union européenne, Titre V, dispositions générales relatives à l'action extérieure de l'Union et dispositions spécifiques concernant la politique étrangère et de sécurité commune. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0002.02/DOC_1&format=PDF

¹⁸ La Commission Delors avait présenté en octobre 1990 des propositions pour assurer l'unité et la cohérence de l'action de la Communauté sur la scène internationale, comprenant en particulier un lieu de décision unique au Conseil, le recours à une majorité qualifiée, renforcée, et la consultation et information du Parlement européen. Avis de la Commission du 21 octobre 1990 relatif au projet de révision du traité instituant la Communauté économique européenne concernant l'Union politique https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/DOC_90_4 Un article publié le 4 novembre 2023 sur le site B2 rappelle à ce sujet que : « À l'origine, l'ambition était grande. Il ne s'agissait ni plus ni moins que de poser les bases d'une politique étrangère vraiment commune ». https://www.bruxelles2.eu/2023/11/editorial-politique-etrangere-europeenne-la-marche-ratee-de-maastricht/?utm_source=mailpoet&utm_medium=email&utm_campaign=les-newsletter-total-derniers-articles-de-notre-blog_2

pour l'action extérieure (SEAE) dont il contrôle régulièrement les opérations. Les députés européens n'hésitent pas à utiliser ces différents leviers pour essayer d'accroître leur influence.

I UN DIALOGUE POLITIQUE RÉGULIER AVEC LE HAUT REPRÉSENTANT

Si les compétences du Parlement européen en matière de politique étrangère sont strictement limitées par les traités, la pratique et certaines dispositions adoptées au fil du temps lui permettent de jouer un rôle plus important dans le processus. La « déclaration sur la responsabilité politique de 2010 », qui figure en annexe de la décision fixant l'organisation et le fonctionnement du SEAE, renforce ainsi nettement son droit à être informé et consulté¹⁹.

Le Haut représentant -le mandat était à l'époque exercé par la Britannique Catherine Ashton- s'y engage à respecter l'article 36 du traité sur l'UE et à informer pleinement et immédiatement le Parlement à toutes les étapes de la procédure de négociation d'accords internationaux dans le domaine de la PESC²⁰. Il s'y engage également à intensifier la pratique consistant à tenir des consultations communes au sujet des missions financées sur le budget de l'UE (au moins cinq

fois par an), entre un groupe de députés d'une part et le Conseil, le SEAE et la Commission de l'autre. Mais aussi à respecter les dispositions de l'Accord interinstitutionnel (All) de 2002 concernant l'accès des membres du Parlement européen à des informations sensibles relatives à la PESC et à examiner les dispositions en vigueur concernant l'accès aux documents et informations classifiés portant sur la politique de sécurité et de défense selon le principe du « besoin d'en connaître »²¹. Il s'y engage enfin à permettre des échanges de vues entre des députés européens et les diplomates proposés à des postes de haute responsabilité – SEAE, chefs de délégation et représentants spéciaux de l'UE – avant leur prise de fonction, et à instaurer un système garantissant le remplacement du HR en cas d'empêchement de ce dernier à se présenter en personne devant les élus.

Si elles constituent une avancée réelle, certaines de ces dispositions demanderaient à être actualisées pour apporter plus de clarté et de précision ; l'article 218, selon lequel le Parlement européen doit être pleinement et immédiatement informé à toutes les étapes de la procédure pour les accords internationaux, donne par exemple lieu à des interprétations divergentes, et son application se fait au détriment des députés tant les informations restent

19 La « déclaration sur la responsabilité politique » de 2010, approuvée lors des négociations sur la création du SEAE, comprend un certain nombre d'engagements supplémentaires de la HR/VP envers le Parlement européen. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2010-0280_FR.html?redirect

20 Le traité de Lisbonne a unifié les procédures de conclusion des accords internationaux (article 218 TFUE) ; presque tous les accords de l'UE nécessitent l'approbation du PE avant leur conclusion par le Conseil. Formellement, le PE n'a pas le droit de modifier l'accord, négocié sur la base d'un mandat. L'article 218 exclut les accords internationaux qui portent exclusivement sur la politique étrangère et de sécurité commune. Le PE doit dès lors être consulté voire donner son approbation pour des accords portant non pas exclusivement mais en partie ou principalement sur la PESC. Il est par ailleurs immédiatement et pleinement informé à toutes les étapes de la procédure pour la totalité des accords.

21 L'Accord interinstitutionnel du 20 novembre 2002 entre le PE et le Conseil concernant l'accès du PE à des informations sensibles du Conseil dans le domaine de la politique de sécurité et de défense lui accorde l'accès sous certaines conditions à des documents classifiés. https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/199414/E3_FR.pdf
Voir les dispositions sur sa mise en œuvre dans le règlement intérieur du Parlement européen de janvier 2012. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-7-2012-01-10-ANN-08_FR.htm
En mars 2014, un All a été conclu entre le Parlement européen et le Conseil sur l'accès à des documents sensibles concernant des questions autres que celles relevant de la PESC. https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/199415/E5_FR.pdf

parcellaires²². Mais les demandes pour une actualisation sont pour l'heure restées lettre morte.

La situation continue malgré tout d'évoluer. L'actuel Haut représentant Josep Borrell, qui a présidé le Parlement européen du 20 juillet 2004 au 16 janvier 2007 et accorde une grande attention à l'Institution, est régulièrement auditionné par la commission des affaires étrangères (AFET). Ses services informent par ailleurs une fois par mois la sous-commission sécurité et défense (SEDE) de dépenses liées à la facilité européenne pour la paix -largement mise à contribution pour venir en aide à l'Ukraine et lui fournir des armes et des munitions- alors que rien ne les y oblige juridiquement puisqu'il s'agit d'un fonds extra-budgétaire²³.

De leur côté, les parlementaires européens viennent régulièrement chercher des informations auprès du SEAE avant de se déplacer dans des pays tiers, d'organiser des conférences, ou de se rendre à des rencontres interparlementaires ; ils bénéficient à cette fin d'échanges, de formations, de présentations formelles et informelles. À en croire des élus, certains membres du SEAE – composé en grande partie de diplomates nationaux envoyés à Bruxelles pour quelques années – accorderaient cependant plus d'attention au Conseil et aux États membres qu'au Parlement.

I UN POUVOIR BUDGÉTAIRE MOINDRE QU'ATTENDU

Le Parlement européen détient en outre conjointement l'autorité budgétaire avec le

Conseil. Il doit à ce titre approuver le budget annuel de la PESC, ce qui lui permet d'exercer un droit de regard sur les priorités de politique étrangère ainsi que sur les actions externes des politiques internes (cf. infra). Il adopte, en sa qualité de colégislateur, les instruments financiers de l'Union pour l'action extérieure. Il intervient dans l'allocation des crédits aux politiques internes qui pour certaines d'entre elles ont un impact externe. Il contrôle la manière dont les fonds européens destinés à l'action extérieure sont dépensés dans le monde ce qui lui offre un levier d'intervention.

Ces dernières années, il a par exemple souhaité vérifier comment étaient utilisées les sommes destinées aux manuels scolaires dans les territoires palestiniens afin d'éviter que ces derniers ne fassent l'apologie de l'antisémitisme ou de la lutte armée valorisant les « martyrs ». Le Parlement a aussi obtenu à l'issue de plusieurs années de travail et de conviction que la Commission conditionne le versement de fonds européens à des associations qui partagent les valeurs de l'UE et respectent un certain nombre de critères. Cette mesure a conduit à la première annulation de subventions destinées à une association turque islamiste, et à une demande de remboursement.

Mais cette arme budgétaire est moindre qu'attendu, en particulier depuis le traité de Lisbonne. Selon Jean-Louis Bourlanges (FR/Modem), président de la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale en France ²⁴, « le développement de la codécision, qui a donné au Parlement européen un immense pouvoir législatif, s'est paradoxalement accompagné d'une régression profonde du système bud-

²² En juin 2014, la Cour de justice de l'Union européenne (affaire C-658/11) a annulé la décision PESC du Conseil concernant la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la République de Maurice relatif aux conditions de transfert, de la force navale placée sous la direction de l'Union européenne Atalante, de personnes suspectées d'actes de piraterie au motif que le Conseil avait manqué à l'obligation qui lui incombe de tenir le Parlement immédiatement et pleinement informé à toutes les étapes de la procédure. <https://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-AaG-545707-Parliament-and-High-Representative-FR.pdf>
Lire à ce sujet *The Growing Role of the European Parliament as an EU Foreign Policy Actor* par Myriam Goinard, chapitre 7 de l'ouvrage *The European Union's New Foreign Policy*, ed. M. Westlake, 2020. https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-030-48317-3_7

²³ Communiqué du Conseil de l'UE – *Facilité européenne pour la paix : le soutien de l'UE à l'Ukraine passe à 2,5 milliards d'euros*. <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2022/07/22/european-peace-facility-eu-support-to-ukraine-increased-to-2-5-billion/>

²⁴ Entretien avec l'auteur, 12 novembre 2023.

gétaire. L'ancien système était totalement baroque, avec sa distinction incompréhensible entre des dépenses arbitrées par le Conseil et des dépenses arbitrées par le Parlement, mais il donnait une vraie marge de négociation à ce dernier. Sous les apparences de la rationalisation, le Parlement européen s'est en la matière transformé en un simple pouvoir d'adhésion aux choix qui sont faits par le Conseil ; c'est très dommage, car le budget est une arme essentielle. Le cadre financier pluriannuel est adopté par le Conseil sur proposition de la Commission, et codécidé par le Parlement européen ; mais si ce dernier ne donne pas son accord, toutes les bases légales qui permettent de financer les politiques disparaissent et l'on se retrouve dans un vide absolu. Le Parlement européen est donc un signataire obligé. Le budget annuel est en outre totalement préempté par le cadre financier, sans marge de fluctuation possible. C'est une révolution régressive qui n'a pas été perçue à l'époque. De plus, les ressources propres sont un traité dans le traité, le Parlement européen ne contrôle rien, c'est une décision à l'unanimité, avec ratification par l'ensemble des États ».

De fait, le cadre financier pluriannuel (CFP) est largement entre les mains des États membres – même si les enveloppes individuelles de chaque programme doivent effectivement obtenir l'aval du Parlement – alors que c'est là que se jouent réellement les choses. Le Parlement européen y joue un rôle relativement faible même s'il a une compétence d'approbation, et n'a pas son mot à dire dans l'exécution, puisque la mise en œuvre des programmes se fait par l'intermédiaire de la comitologie. Le budget annuel est lui-même très largement contraint par le CFP et le Parlement européen n'intervient qu'à la marge, à hauteur de quelques centaines de millions d'euros. Il peut cependant obtenir gain de cause sur l'une ou l'autre de ses demandes en menaçant de ne pas voter le budget ; il a ainsi obtenu que l'allocation allouée au SEAE en 2024 soit revue à la hausse²⁵. Enfin **tout un pan de la PSDC et donc de la PESC échappe à son pouvoir budgétaire** : en effet, les dépenses opérationnelles

entraînées par la mise en œuvre de la PESC sont 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 » qui sont à la charge des États membres.

I UNE COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES AU SOMMET DE LA HIÉRARCHIE

Première dans la hiérarchie, la commission des affaires étrangères (AFET) contribue au sein du Parlement européen à l'élaboration de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union, surveille la manière dont les fonds de l'Union destinés à l'action extérieure sont dépensés dans le monde et doit donner son approbation aux accords internationaux signés par l'Union²⁶. Elle assure le contrôle politique, examine les implications financières des décisions adoptées par le Conseil, participe régulièrement à des réunions avec des commissaires et des fonctionnaires -ce qui lui permet de peser sur le programme de travail de l'exécutif européen-, a des échanges de vue réguliers avec des personnalités extérieures. Le président de la commission AFET (fonction exercée actuellement par David McAllister (DE/PPE)) rencontre quant à lui régulièrement des premiers ministres, des ministres, des ambassadeurs, rencontres qui sont autant d'occasions de faire passer des messages et ne se résument pas à de simples visites de courtoisie.

La commission AFET prépare chaque année une résolution sur le rapport présenté par le Conseil concernant les principaux aspects et les choix fondamentaux de la politique étrangère et de sécurité commune. Elle est également responsable de la mise en œuvre et du suivi de la politique étrangère de l'Union en ce qui concerne l'ouverture, le suivi et la conclusion des négociations d'adhésion, nomme des rapporteurs permanents en début de mandature, et

²⁵ Le Conseil et le Parlement sont parvenus le 11 novembre 2023 à un accord sur le budget annuel de l'UE pour 2024. <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/eu-annual-budget/2024-budget/>

²⁶ Page d'accueil de la commission AFET. <https://www.europarl.europa.eu/committees/fr/afet/about>

adopte chaque année des résolutions sur l'état d'avancement de ces pays. Elle est enfin responsable du contrôle et du suivi de la politique européenne de voisinage.

La sous-commission sécurité et défense (SEDE) a de son côté pour mission de permettre un débat public et un contrôle parlementaire approfondis sur l'ensemble des actions de l'UE dans le domaine de la PSDC, notamment en termes d'institutions, de capacités et d'opérations. Sa présidente actuelle, Nathalie Loiseau (FR/Renew), entend qu'elle contribue « activement à la formulation de la politique de l'UE en matière de sécurité et de défense ».

Également rattachée à la commission AFET, la sous-commission des droits de l'homme (DROI), actuellement présidée par Udo Bullmann (DE/S&D), est chargée des questions concernant la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme ainsi que la cohérence entre les politiques extérieures de l'UE et sa politique en matière de droits de l'homme.

2 . Un pouvoir de codécision dans certaines politiques externes

S'il reste très largement exclu du processus de décision en matière de Politique étrangère et de sécurité commune stricto sensu, le Parlement européen intervient en tant que colégislateur dans les autres domaines relevant de l'action extérieure, à savoir le commerce, la coopération au développement et l'aide humanitaire. Il y dispose d'un vrai pouvoir, un *hard power* décliné à travers différents outils et acteurs.

I LA POLITIQUE COMMERCIALE COMMUNE

Le traité de Lisbonne fait du Parlement européen un colégislateur sur un pied d'égalité avec le Conseil sur les questions relatives au commerce et aux investissements. Ces deux institutions, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent les mesures définissant le cadre dans lequel est mise en œuvre la politique commerciale commune (article 207 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)).

Le traité confère au Parlement européen un rôle beaucoup plus actif que précédemment dans les accords commerciaux internationaux puisque son approbation est désormais obligatoire²⁷. Il ne joue aucun rôle officiel dans l'autorisation des négociations, mais son droit à l'information est garanti à toutes les étapes de la procédure et le commissaire européen responsable du dossier fait régulièrement le point devant les élus²⁸. Ce droit à l'information a été détaillé dans l'accord-cadre de 2010 sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne, mais les députés sont parfois obligés de quémander des informations auprès de leurs homologues des pays tiers, faute d'en avoir par la Commission, puissance négociatrice pour l'UE.

Le Parlement européen peut à tout moment adopter une résolution, qui doit être prise en compte mais n'est pas juridiquement contraignante. À la fin du processus, s'il n'approuve pas la décision de conclure l'accord, celui-ci ne peut pas entrer en vigueur. Ce vote de consentement ne prévoit cependant aucune possibilité d'amendement et se limite à un « oui » ou un « non »²⁹. Le Parlement européen suit de près ces dossiers et reste plutôt, culturellement, en faveur des accords commerciaux, ce qui ne

²⁷ Version consolidée du TFUE-Cinquième partie : l'action extérieure de l'Union – Titre V : accords internationaux – articles 207 et 218. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A12008E207> - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A12008E218>

²⁸ Ce droit à l'information a été détaillé dans l'accord-cadre de 2010 sur les relations entre le Parlement européen et la Commission européenne. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010Q1120\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010Q1120(01)&from=EN)

²⁹ Voir à ce sujet la Note d'information juridique de Cécile Toubeau (Transport & Environnement) et de Laurens Ankersmit (ClientEarth). https://solidaires.org/IMG/pdf/note_d_info_juridique_cycle_de_vie_ale_de_l_ue.pdf

l'empêche pas de faire entendre une voix discordante sur certains dossiers. Il peut enfin être impliqué lors de la mise en œuvre quand cette dernière nécessite un acte législatif. Le tout se fait dans le strict respect des compétences respectives des institutions telles que définies dans un arrêt de la Cour de justice de l'UE du 16 mai 2017³⁰.

Le sujet relève de la commission du commerce international (INTA) – aujourd'hui présidée par Bernd Lange (DE/S&D) –, qui joue un rôle clé par la portée législative des textes votés et par sa volonté de défendre les intérêts de l'UE lors de l'examen de certains textes comme le dispositif anti-coercition, le *screening* des investissements étrangers ou les « mesures miroir » qui imposent que les importations de produits en Europe respectent les normes fixées au niveau européen. Le Parlement européen peut aussi monnayer son approbation des traités commerciaux. L'exemple de l'accord global UE-Chine sur les investissements (AGI), qui a fait l'objet d'un accord de principe entre les deux parties en décembre 2020, est à cet égard instructif. Le Parlement européen a décidé en mai 2021 de geler l'examen du texte et conditionne son approbation (indispensable à la ratification par les États membres) à la levée des mesures de rétorsion que Pékin a prises en mars 2021 contre des parlementaires et des entités à la suite des sanctions adoptées par le Conseil en réaction à la détention arbitraire généralisée d'Ouïghours au Xinjiang. Il avait en outre dans le passé bloqué in fine l'Accord commercial anti-contrefaçon (ACTA) et contribué à bloquer l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI).

« Si l'on veut vraiment avoir une stratégie diplomatique européenne, il faudrait que ce

soit articulé avec les sujets de commerce extérieur parce que le bras armé de la politique étrangère européenne de fait passe par là. Lors de la pandémie de Covid, les Européens ont par exemple compris que dans les relations avec la Chine les intérêts commerciaux avaient une dimension géostratégique », estime l'ancienne députée européenne Pervenche Berès (FR/S&D)³¹.

I LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT ET L'AIDE HUMANITAIRE

Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure ordinaire, arrêtent les mesures nécessaires à la mise en œuvre de la politique de coopération au développement (article 209 du TFUE). Le Parlement européen exerce un contrôle parlementaire de la mise en œuvre des politiques : il peut questionner la Commission voire s'opposer à des décisions d'exécution quand il estime que cette dernière outrepassé le périmètre de ses compétences, il débat régulièrement de ses politiques dans un cadre formel ou informel, il émet des propositions concrètes sur les lignes budgétaires relevant de sa compétence et doit donner son approbation à la conclusion des accords de partenariat économique.

Dans le cadre du nouvel instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale-Europe dans le monde (NDICI-Europe dans le monde)³², qui regroupe désormais en un seul et unique outil les dix anciens instruments financiers externes ainsi que le Fonds européen de développement (FED) – précédemment en dehors du budget de

³⁰ Avis de la Cour de Justice de l'UE du 16 mai 2017 sur l'accord de libre-échange entre l'UE et Singapour. <https://www.google.com/search?client=safari&rls=en&q=%E2%80%99avis+2%2F15+rendu+par+la+CJUE+le+16+mai+2017&ie=UTF-8&oe=UTF-8>

³¹ Entretien avec l'auteur, 20 novembre 2023 – Pervenche Berès a été députée européenne de 1994 à 2019.

³² La Commission européenne a proposé à l'occasion du cadre financier pluriannuel 2021-2027 de simplifier et rationaliser sa coopération internationale, sa réponse aux crises et ses actions de consolidation de la paix avec les pays partenaires en instaurant un instrument financier unique pour la coopération internationale. <https://eur-lex.europa.eu/FR/legal-content/summary/global-europe-the-eu-neighbourhood-development-and-international-cooperation-instrument.html> Voir aussi le Guide de financement des organisations de la société civile au titre de l'Instrument « Europe dans le monde ». <https://concordeurope.org/resource/guide-to-global-europe-funding-2021-2027-for-civil-society-organisations/>

l'UE –, les parlementaires échangent deux fois par an avec le Conseil, tandis qu'un dialogue géopolitique de haut niveau a lieu tous les six mois entre la commission des affaires étrangères et la commission du développement (DEVE) – actuellement présidée par Tomas Tobé (SE/PPE) – d'un côté, le Haut représentant et le commissaire européen aux Partenariats internationaux de l'autre.

La valeur ajoutée de l'Institution dans ce domaine reste pourtant assez faible, d'autant que l'absence de coordination systématique entre l'aide au développement des Vingt-Sept et l'aide au développement de l'UE induit un certain gaspillage, même si l'UE s'est engagée à renforcer son architecture financière pour le développement afin de stimuler la coopération et les engagements conjoints entre les institutions financières européennes.

Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, établissent aussi les mesures définissant le cadre dans lequel sont mises en œuvre les actions d'aide humanitaire de l'Union (article 214 du TFUE). Le Parlement européen supervise l'acheminement de l'aide humanitaire, s'efforce de veiller à ce que le budget réponde au mieux aux besoins humanitaires mondiaux, cherche à influencer les décisions stratégiques et les orientations politiques de la Commission par le biais de divers avis, résolutions ou rapports d'initiative. De plus, il examine le programme de travail annuel de la Commission et la stratégie opérationnelle de la direction générale pour la protection civile et les opérations d'aide humanitaire européennes (DG ECHO), a des échanges de vues avec le commissaire européen chargé de la gestion des crises et depuis 2006 nomme tous les deux ans et demi un rapporteur permanent pour l'aide humanitaire.

L'aide humanitaire relève de la commission du développement et la protection civile de la commission de l'environnement, de la santé publique et de l'aide alimentaire (ENVI), présidée aujourd'hui par Pascal Canfin (FR/Renew).

Les ONG chargées de distribuer l'aide humanitaire dans le monde sont extrêmement actives au Parlement européen où elles bénéficient de nombreux relais politiques et médiatiques. L'aide humanitaire est non-programmable, contrairement à l'aide au développement.

3 . Un rôle important à travers le volet extérieur des politiques internes

I UN POUVOIR NORMATIF

En tant que colégislateur, le Parlement européen joue également et peut-être surtout un rôle important sur la scène internationale à travers certaines 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. Dans un monde interdépendant, instable et soumis à des pressions multiples, ces thématiques sont étroitement liées à la politique étrangère en tant que telle et il est parfois difficile de tracer une limite claire³³. La preuve en est que toutes les commissions mènent des missions dans les pays tiers et entretiennent des relations dans le monde entier. Lors des réunions interparlementaires, les participants parlent aussi de plus en plus de sujets globaux comme l'intelligence artificielle, le numérique ou le changement climatique.

Contrairement à la PESC, le Parlement européen dispose sur ces politiques internes d'un pouvoir normatif et d'une capacité d'inflexion. Il a par exemple œuvré au lancement du Pacte vert (*Green deal*) et fait preuve de diligence lors de l'examen en commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire (ENVI) des nombreuses propositions législatives présentées dans la foulée puis de leur adoption en plénière. L'institution, qui avait servi d'aiguillon dans l'adoption de l'Accord de Paris sur le climat en 2015, joue aussi un rôle important dans les grandes négociations environnemen-

³³ Un exemple est la directive RED II en matière de biofuels et son impact sur le secteur de la production d'huile de palme, notamment en Indonésie et en Malaisie. https://energy.ec.europa.eu/topics/renewable-energy/bioenergy/biofuels_en

tales. Forte d'une résolution très ferme adoptée quelques semaines avant, une délégation officielle s'est ainsi rendue à Dubaï (Émirats arabes unis) du 8 au 12 décembre 2023 pour participer à la Conférence des Nations unies sur le changement climatique (COP28). Les députés y ont rencontré des ministres, des parlementaires, des représentants de la société civile, des dirigeants d'organisations internationales pour le climat et d'autres délégués afin d'y faire part de leurs attentes.

Autre exemple intéressant, celui de l'énergie, de plus en plus utilisée comme outil de politique étrangère. Dans une résolution de mars 2015, le Parlement européen soulignait déjà la nécessité de « réduire considérablement » la dépendance de l'UE à l'égard de la Russie et de trouver d'autres sources d'énergie, demande qui est restée lettre morte jusqu'à l'agression contre l'Ukraine. Ce dossier illustre aussi la complexité de la répartition des compétences et des capacités d'action du Parlement européen, entre ce qui relève d'une politique interne stricto sensu et qui est en codécision, de la projection externe d'une politique interne -comme les approvisionnements en gaz- et qui peut donner lieu à des discussions autour du pouvoir du Parlement et enfin de strictes questions de souveraineté nationale qui relèvent du seul pouvoir exécutif.

I DES CONFLITS DE COMPÉTENCES CHRONOPHAGES

« Le Parlement européen peut apporter dans les discussions un pragmatisme, une connaissance de la réalité du terrain, une capacité à dialoguer qui sont très utiles pour trouver une solution de compromis. Il l'a par exemple fait lors des négociations sur le Pacte migratoire européen fin 2023, qui se sont conclues par un accord », note la députée européenne Fabienne Keller (FR/Renew)³⁴. Il a beaucoup œuvré en faveur du Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières. Il arrive aussi que la Commission compte sur le Parlement pour inclure certaines dispositions auxquelles elle a dû renoncer dans

sa proposition pour ne pas froisser le Conseil, ou trouve en lui un aiguillon pour pousser certaines batailles, comme sur les matériaux rares, les nouvelles technologies ou le contrôle des exportations, et l'inciter à passer des accords ciblés avec des pays tiers ou à mettre des conditions dans les différents partenariats. Le Parlement européen peut aussi dans certains dossiers contrecarrer les desiderata du Conseil. Il a par exemple été impossible à ce jour de trouver un accord sur le projet de règlement relatif au nouveau Système de Préférences Généralisées en matière commerciale car les États membres poussaient trop de conditionnalités au goût des députés. Mais quand les enjeux sont énormes ou que les textes sont très techniques, le Parlement n'a pas vraiment les moyens d'aller contre un consensus à vingt-sept.

Le Parlement dispose donc à travers les politiques internes d'une carte essentielle pour peser sur la scène internationale et c'est de fait dans les commissions sectorielles que se niche son vrai pouvoir. **Un enjeu pour le futur sera de renforcer les liens entre le volet externe de ces politiques internes et la politique étrangère classique en vue d'un plus grand professionnalisme dans ce domaine.** Il faudrait pour cela renforcer les interactions, techniques et politiques, entre les secrétariats des commissions des affaires étrangères et ceux des commissions de politique interne, mais aussi revoir la composition de ses délégations (*cf. infra*) afin de l'adapter aux dossiers discutés. Compte tenu des enjeux, la délégation UE-Inde pourrait par exemple comporter des membres de la commission Industrie. Une autre piste serait de travailler davantage avec les ambassades de l'UE afin que ces dernières puissent informer les députés des conséquences pour les pays tiers d'une proposition législative. Aujourd'hui, les commissions de politiques internes travaillent sur des sujets qui ont parfois un impact important sur les pays tiers, mais ne s'en préoccupent pas toujours. Le groupe de travail chargé de réformer le Parlement réfléchit d'ailleurs à la mise en place de clusters, afin de s'assurer que ce qui se dit et se décide en matière de politique étrangère, d'aide

³⁴ Entretien avec l'auteur, 8 novembre 2023. Fabienne Keller est membre du Bureau du Parlement européen et Questrice. https://www.europarl.europa.eu/meps/fr/22858/FABIENNE_KELLER/home

au développement, de politique de voisinage et de commerce soit plus cohérent.

Afin de résoudre les conflits d'attribution, chronophages et contre-productifs, il serait enfin utile pour le Parlement de réunir des députés au sein de diverses *task force* et d'y nommer des rapporteurs spécifiques. Au Conseil, les choses sont simples : chaque dossier relève d'une formation du Coreper et d'un groupe de travail. Au Parlement européen, plusieurs commissions peuvent être compétentes sur le même texte, ce qui ralentit et complexifie le processus à toutes les étapes de la procédure. Par exemple sur le règlement EDIRPA visant à renforcer l'industrie européenne de la défense au moyen d'acquisitions conjointes, l'équipe de négociateurs parlementaires comprenait près de vingt députés, issus des commissions IMCO (Marché intérieur et protection des consommateurs) et ITRE (Industrie, recherche et énergie) et de la sous-commissions SEDE, alors que le Conseil n'avait qu'un seul représentant.

2.

Une action protéiforme
en matière de politique
étrangère

1 • Des leviers multiples

I LES COMMISSIONS

En matière d'action extérieure, le Parlement européen a développé sa propre boîte à outils, qui lui permet d'intervenir à travers différents acteurs et instruments. Le travail de fond est ainsi mené au sein de plusieurs commissions et sous-commissions³⁵ : la commission des affaires étrangères (AFET) et les sous-commissions des droits de l'homme (DROI) et de la défense (SEDE), la commission du développement (DEVE) et la commission du commerce international (INTA). Il faut y ajouter la commission de l'environnement, de la santé publique et de l'aide alimentaire (ENVI) pour la protection civile ainsi que les commissions spéciales comme celles sur l'ingérence étrangère (INGE 1 et 2). Il faut aussi noter les commissions compétentes sur des politiques internes comportant un volet externe important, à l'instar de la commission des affaires économiques et monétaires (ECON).

Ces commissions jouent au sein de l'Institution un rôle central mais plus ou moins important selon les compétences du Parlement européen. La commission AFET mène par exemple une véritable activité diplomatique quand elle débat avec le Haut représentant de la situation dans le monde, discute avec des ministres ou des ambassadeurs ou envoie des missions d'exploration dans plusieurs pays ; mais elle ne gère pratiquement aucun dossier législatif, à l'except-

tion des accords internationaux pour lesquels son consentement est requis ou de la mise en place de certains instruments de financement extérieurs du type NDICI-L'Europe dans le monde. D'autres commissions interviennent au contraire dans le processus législatif, comme la commission INTA pour les accords commerciaux du type Mercosur (avec l'Amérique du Sud) ou la commission ITRE pour les programmes industriels dans le domaine de la défense : leur travail permet de travailler sur le fond des dossiers, de clarifier les positions des groupes politiques, d'entendre les commissaires, d'amender les propositions, de préparer au mieux les votes en plénière.

I LES DÉLÉGATIONS

Le Parlement européen souhaite aussi travailler avec ses homologues des pays tiers. Il dispose pour cela de quelques bureaux et bureaux régionaux³⁶. Il peut surtout s'appuyer sur ses délégations permanentes (au nombre de 45 sous la mandature 2019-2024) couvrant les relations à travers le monde. **Ces délégations, dont la composition respecte scrupuleusement les équilibres politiques de l'Institution, entretiennent et approfondissent les relations avec les parlements de pays tiers ou de régions et d'organisations tierces³⁷.** Elles organisent des rencontres qui ont lieu une ou deux fois par an, à l'invitation de l'une ou l'autre partie en alternance, et qui durent entre quelques heures et plusieurs jours. Elles invitent des intervenants

³⁵ Pour en savoir plus sur les commissions parlementaires, voir le site du Parlement européen. <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/about/introduction>

³⁶ Il existe des bureaux de liaison du Parlement européen dans toutes les capitales de l'Union, ainsi que des bureaux régionaux dans les cinq États membres les plus peuplés, et deux bureaux en dehors de l'Union (à Londres et à Washington). Les bureaux de liaison du Parlement européen sont chargés de la mise en œuvre locale des activités de communication institutionnelle, dans l'objectif ultime de permettre aux citoyens de mieux comprendre comment l'institution peut influencer leur vie quotidienne et de les encourager à s'engager dans le processus démocratique européen. <https://liaison-offices.europarl.europa.eu/fr>

³⁷ Le Parlement européen compte actuellement 45 délégations permanentes. Ce nombre a été fixé par une décision adoptée en avril 2019. La répartition des délégations peut varier considérablement d'une législature à l'autre. Tout député européen est membre d'une délégation permanente et certains sont membres de plusieurs d'entre elles. Sa composition, fixe, reflète la diversité des groupes politiques, et varie entre 8 et 78 députés. La plupart des délégations comptent une vingtaine de membres, voire moins. Une délégation permanente est un organe formel composé d'un Bureau avec un président et des vice-présidents. Très souvent, ces délégations constituent également le volet européen d'organes conjoints interparlementaires dans le cadre d'accords internationaux passés entre l'UE et des pays ou régions tiers. Les délégations permanentes opèrent sous la supervision et la coordination des commissions AFET et DEVE. <https://www.europarl.europa.eu/delegations/fr/about/introduction> - https://www.europarl.europa.eu/RegData/publications/reg/2015/0001/EP-PE_REG%282015%290001_FR.pdf

extérieurs issus d'autres institutions de l'UE (Commission, SEAE), d'ambassades, d'universités, ainsi que des représentants de l'opposition politique ou de la société civile.

Ce réseau est particulièrement dense puisque chaque accord international, ou presque, prévoit un organe interparlementaire³⁸. Ces divers échanges permettent d'entendre un autre point de vue que celui des canaux diplomatiques ou ministériels habituels, d'apporter un regard différent, plus local, moins biaisé politiquement ; ces messages à bas bruit peuvent ensuite aider le SEAE, la Commission, le Conseil, à déceler des tendances lourdes qui échappent à leurs émissaires. Forts d'une légitimité démocratique, les députés européens peuvent être d'une grande aide, notamment ceux d'entre eux qui pour avoir exercé plusieurs mandats connaissent particulièrement bien un pays ou une région et bénéficient d'un bon réseau d'interlocuteurs.

Les délégations permanentes sont de plusieurs 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. Des délégations ad hoc d'urgence peuvent aussi être mobilisées en cas d'événement imprévu d'importance politique ou législative majeure ; les commissions parlementaires doivent en faire la demande à la Conférence des présidents (composée de la présidence du Parlement et des présidents des groupes politiques).

La majorité des délégations permanentes entretiennent des relations avec leurs homologues d'un ou de plusieurs pays tiers. La qualité

des travaux dépend alors beaucoup de la marge de manœuvre dont disposent les parlements concernés mais aussi de l'intérêt qu'ils portent à ces échanges. Le Congrès américain, davantage soucieux de régler ses problèmes internes, n'accorde ainsi qu'une importance relative au Parlement européen ; des visites sont malgré tout organisées une fois par an d'un côté ou l'autre de l'Atlantique sur des sujets d'intérêt commun, permettant de nouer des relations de travail non dénuées d'intérêt et d'échanger des informations. La coopération interparlementaire permet d'engranger de meilleurs résultats quand elle se fait avec des pays qui sont dans une dynamique de rapprochement législatif, dans le cadre de négociations d'adhésion ou d'un accord d'association.

A contrario, les relations entre le Parlement européen et la Chine sont en ce moment très froides : aucune réunion n'a été organisée entre la délégation UE-Chine (forte pourtant de 38 membres) et son homologue chinoise depuis 2018. Les réunions interparlementaires semestrielles entre les membres de la délégation UE-Chine et leurs homologues chinois sont interrompues depuis mars 2021, à la suite des sanctions imposées par la République populaire à plusieurs entités et individus européens, notamment cinq eurodéputés (cf. *supra*). Le Parlement estime en outre que les dispositions relatives à la protection des travailleurs en particulier sont insuffisantes.

Cinq délégations siègent dans des assemblées parlementaires : l'Assemblée parlementaire de partenariat UE-Royaume-Uni (instaurée après le Brexit), l'Assemblée parlementaire de l'Union pour la Méditerranée (Euromed), l'Assemblée

38 Le Parlement européen regorge de forums interparlementaires. On peut citer le Comité parlementaire mixte EEE/AELE qui permet aux parlements nationaux et européen d'être étroitement associés au contrôle de l'accord EEE ; le PE est en outre membre de la Conférence parlementaire de la mer baltique ; siège dans la conférence parlementaire de la mer de Barents ; est membre de la Conférence des parlementaires de la région arctique ; est régulièrement invité aux sessions annuelles du Conseil nordique (la première rencontre interparlementaire UE-Conseil nordique s'est tenue en février 2022). Conformément à l'accord de commerce et de coopération régissant les nouvelles relations entre l'UE et le Royaume-Uni, une assemblée parlementaire de partenariat a été créée ; cette assemblée se réunit deux fois par an et constitue un Forum d'échange de vues sur les questions liées à l'accord et sur toute autre question d'intérêt mutuel (la première réunion s'est tenue en mai 2022 à Bruxelles). Le Parlement européen et le Congrès américain entretiennent des relations depuis 1972 ; ces relations ont été renforcées et institutionnalisées par la mise en place en 1999 du dialogue transatlantique des législateurs (députés du PE et membres de la chambre US). Des rencontres interparlementaires sont organisées tous les six mois en alternance aux États-Unis et dans l'UE, et permettent d'échanger sur des questions politiques majeures.

parlementaire Euronest (Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Géorgie, Moldavie, Ukraine), l'Assemblée parlementaire euro-latino-américaine (Eurolat), et l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE (Afrique, Caraïbes, Pacifique) – qui chapeautera désormais trois assemblées régionales, UE-Afrique, UE-Caraïbes, UE-Pacifique –³⁹. Ces Assemblées permettent de développer des relations universitaires et techniques et de nouer des coopérations très variées, souvent liées à l'Histoire, à la proximité géographique et linguistique, aux relations culturelles qui existent entre États. Les sommets interparlementaires permettent en outre d'entretenir un dialogue politique de haut niveau entre l'UE et les régions concernées, y compris en l'absence de sommets entre les exécutifs.

En travaillant de concert, les élus peuvent aussi contribuer à faire avancer ou évoluer certains dossiers. C'est le cas avec l'Assemblée parlementaire de partenariat UE-Royaume-Uni, créée en janvier 2021 à la suite de l'entrée en vigueur de l'accord de commerce et de coopération entre Bruxelles et Londres. « Cette Assemblée se réunit deux fois par an. Elle décide de ce qui y est débattu et fait des recommandations au conseil de partenariat -qui garantit l'application de l'accord. Cela permet de mettre en lumière des sujets que certains voudraient laisser de côté, comme la situation juridique des Européens au Royaume-Uni ou les problèmes d'interconnexions énergétiques, afin d'exiger qu'ils soient résolus. Cela permet aussi, s'agissant de l'Irlande du Nord, d'y aller régulièrement et de faire baisser la tension. **L'Assemblée parlementaire permet enfin, avec des députés et des lords britanniques de tous bords politiques, de se connaître, de se comprendre, de lever les malentendus accumulés après le Brexit et de se mettre à travailler de manière constructive** », souligne Nathalie Loiseau qui co-préside

cette assemblée avec un membre de la Chambre des communes⁴⁰.

I LES GROUPES D'AMITIÉ

Un élément joue les trouble-fête de ce bel édifice : les groupes d'amitié. Autant il est important que les parlements dialoguent avec leurs homologues dans un cadre structuré, organisé par l'institution, autant ces organes informels, financés de manière souvent occulte, sans objectif clair, sans mission, sans mandat, troublent l'image internationale du Parlement européen. Leurs membres n'ont pas de statut officiel et sont priés de le préciser quand ils se rendent à l'étranger, et les délégations de l'UE ne leur fournissent pas d'assistance⁴¹. Mais rien ne les empêche de réserver une salle au sein du Parlement, d'organiser un cocktail, de défendre une ligne politique différente de la ligne officielle. Le groupe d'amitié sur l'Ukraine comporte par exemple une soixantaine de députés alors qu'ils ne sont qu'une quinzaine dans la délégation officielle, et organise parfois des réunions en même temps que cette dernière, sans que les invités ne voient toujours la différence entre les deux.

Ces groupes d'amitié peuvent donc 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. Une chose est une délégation parlementaire envoyée par la conférence des présidents de groupe, une autre est le déplacement à l'étranger de deux ou trois députés dont les déclarations sont parfois considérées à tort comme émanant du Parlement, au risque de semer la confusion. Or pour peser sur la scène internationale, le Parlement doit être clair sur le message qu'il va transmettre et sur la

³⁹ L'UE et ses États membres ont signé le 15 novembre 2023 à Samoa un nouvel accord de partenariat avec les membres de l'Organisation des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique qui servira de cadre juridique global à leurs relations pour les vingt prochaines années. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8371-2023-DCL-1/fr/pdf>

⁴⁰ Entretien avec l'auteur, 16 octobre 2023. Nathalie Loiseau est présidente de la sous-commission défense. https://www.europarl.europa.eu/meps/fr/197494/NATHALIE_LOISEAU/home

⁴¹ Voir le paragraphe à ce sujet sur le site du Parlement européen. <https://www.europarl.europa.eu/delegations/fr/about/introduction>

légitimité de ce message, ce qui exige une sorte de professionnalisation de la démarche⁴².

A la suite du scandale de corruption dit *Qatar-gate* (cf. *infra*), il avait été envisagé de supprimer les groupes d'amitié avec des pays tiers pour lesquels des délégations officielles du Parlement existent déjà. Ils seront finalement maintenus, au nom de la « liberté de mandat » selon laquelle un député peut se réunir avec qui il le souhaite – les voyages que les députés entreprennent à titre individuel s'inscrivent dans cette liberté ; mais leur fonctionnement a été clarifié dans le règlement interne (cf. *infra*).

Loin de ces groupes d'amitié, certaines initiatives individuelles peuvent a contrario avoir un impact positif, comme celle menée par quatre eurodéputés pour modifier à la suite de l'agression contre l'Ukraine l'image de la société et des opposants russes auprès des opinions et de la presse⁴³. « Nous avons organisé en juin 2023 au Parlement européen une rencontre de deux jours avec les principaux courants de l'opposition russe en exil, explique l'eurodéputé Bernard Guetta (FR/Renew)⁴⁴. Cela a provoqué au départ un certain scepticisme ; mais nous sommes en train de faire reconnaître par les institutions européennes et par les capitales européennes l'existence d'une autre Russie, c'est très important ».

I LA PRÉSIDENTIE DU PARLEMENT EUROPÉEN

La présidence du Parlement peut aussi jouer un rôle important dans cet édifice. L'article 22 § 4 du règlement intérieur du Parlement européen (RIPE) indique que dans les relations internationales le Parlement européen est représenté par son président ; sa fonction est donc expressé-

ment reconnue, et la formulation suffisamment vague pour permettre différents types d'actions.

Élue en janvier 2022 à la tête de l'Institution, Roberta Metsola (MT/PPE) est très présente sur la scène extérieure. Elle fut la première des dirigeants européens à se rendre à Kiev après l'agression russe contre l'Ukraine, elle avait invité en mars 2022 le président ukrainien Volodymyr Zelensky à s'exprimer en visio-conférence devant les députés et l'a reçu moins d'un an plus tard dans l'hémicycle, elle s'est rendue en Israël juste après les massacres du 7 octobre perpétrés par le Hamas. Jugeant qu'il était de son devoir de participer à une assemblée parlementaire, elle a assisté en septembre 2023 à l'Assemblée générale des Nations Unies (ce qui était une première) alors que le Parlement n'a pas de rôle protocolaire dans la représentation externe de l'UE. Elle joue aussi un rôle en matière de soutien à la démocratie par le biais de déclarations, de lettres, de rencontres. Au fil des mois et de ses activités, Roberta Metsola a donc réussi à planter une sorte de drapeau géopolitique sur l'Institution et à devenir l'un des visages de l'UE au côté de ceux officiellement identifiés par les traités (présidences du Conseil européen et de la Commission, Haut représentant).

D'autres députés européens se sont démarqués au fil des ans sur le plan international, comme l'ancien parlementaire européen Elmar Brok (DE/PPE) qui a longtemps présidé la commission AFET ou sous la mandature actuelle le vice-président de la commission des droits de l'homme Raphaël Glucksmann (FR/S&D). Le premier avait ainsi essayé, sous la houlette de son compatriote Martin Schulz, alors président du Parlement européen, de sortir l'Allemagne de son « nanisme diplomatique ».

⁴² En cas d'observation électorale non officielle par des députés au Parlement européen, une procédure du groupe de soutien à la démocratie et de coordination des élections (adoptée le 13 décembre 2018) permet d'exclure des députés de délégations officielles d'observation des élections pour la durée du mandat Règlement intérieur du Parlement européen, novembre 2023. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2023-11-01-TOC_FR.html

⁴³ Les quatre députés concernés sont : Bernard Guetta (FR/Renew), Andrius Kubilius (LT/PPE), Włodzimierz Cimoszewicz (PL/S&D), Sergey Lagodinsky (DE/Verts/ALE). Voir aussi L'opposition russe cherche le soutien de l'Union européenne, *Euronews*, 5 juin 2023. <https://fr.euronews.com/my-europe/2023/06/05/l'opposition-russe-cherche-le-soutien-de-l'union-europeenne>

⁴⁴ Entretien avec l'auteur, 10 octobre 2023. Bernard Guetta est député européen depuis 2019. https://www.europarl.europa.eu/meps/fr/197543/BERNARD_GUETTA/home

Le Parlement européen peut aussi s'appuyer sur les groupes politiques et sur les partis politiques européens, qui disposent de leurs propres canaux diplomatiques et entretiennent des relations avec les partis tiers, les fédérations de partis politiques ou les réseaux paneuropéens. L'administration joue quant à elle un rôle essentiel, à travers son secrétariat général, les directions générales, le service de recherche. La direction générale des politiques externes de l'Union (DG EXPO) est ainsi chargée de faire travailler les députés dans le domaine de la politique étrangère et d'organiser tout ce qui relève des secrétariats des organes concernés (au-delà de l'activité du président, qui est à part et complémentaire de l'activité de l'institution).

2 . Un Parlement européen garant de transparence et de légitimité démocratique

I UNE PLACE DE CHOIX POUR LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE

En dépit de ses maigres compétences juridiques dans ce domaine, le Parlement européen accorde une place très importante à la politique étrangère en tant que telle, fonction régaliennne par excellence. Bien que largement dépourvue de capacités de négociation, la commission AFET est, comme la plupart de ses homologues nationales, l'une des plus prestigieuses et les plus convoitées.

Lors des plénières, la politique extérieure occupe une place centrale voire disproportionnée en temps de parole par rapport aux vrais pouvoirs de l'institution, donnant lieu à des débats animés le mardi et le mercredi, jours les plus importants et les plus courus de la semaine parlementaire. Le Parlement européen organise par ailleurs à chaque session un débat sur des cas de violation des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit. Chacun d'entre eux est centré sur trois thèmes et est immédiatement suivi d'un vote sur les résolutions proposées.

Des personnalités de pays tiers sont en outre régulièrement invitées à s'exprimer dans l'hémicycle, ce qui donne parfois lieu à des moments chargés en émotion et en symbole. Ce fut le cas lorsque Nicole Fontaine, alors présidente du Parlement, parvint à réunir en 2000 dans l'hémicycle les présidents des parlements israélien et palestinien pour une poignée de main historique ou invita en avril 2001 le commandant Ahmad Shah Massoud, vice-président de l'Afghanistan, à parler de la situation dans son pays. Ce fut le cas plus récemment avec la venue du Président ukrainien. **« Les interventions en plénière de leaders étrangers sont fréquentes même si leur nombre varie selon celui ou celle qui préside le Parlement européen.** Dans le passé, Nicole Fontaine, Josep Borrell ou Martin Schulz ont beaucoup œuvré en ce sens », rappelle Pervenche Berès⁴⁵.

Cette place accordée à la politique étrangère comporte aussi des risques. Il existe en effet un fossé important entre la prétention du parlement européen à produire quelque chose en matière de politique étrangère et les pouvoirs réels qui lui sont accordés, entre les milliers de textes relatifs à la politique étrangère et une base légale extrêmement réduite, entre le désir d'agir et les limitations institutionnelles, ce qui alimente chez certains un sentiment de frustration. Les députés échangent fréquemment, se réunissent souvent, entendant des propositions et des analyses, dont la multiplicité fait la richesse très exceptionnelle ; mais ils perdent aussi beaucoup de temps à se battre sur des broutilles.

I UNE LÉGITIMATION DÉMOCRATIQUE

Pourtant, quelles que soient ses faiblesses, le Parlement européen est un gage de transparence et de responsabilité démocratique en matière de politique étrangère. Il y a bien sûr ce qui relève du contrôle de l'exécutif et qui est tout à fait central. Mais au-delà de cette prérogative, qu'il exerce à travers son dialogue avec le haut représentant et les délégations et les directions générales de la Commission, il consulte et est

⁴⁵ Entretien avec l'auteur, cf. *supra*.

consulté, il offre un point de contact avec les structures internationales, les institutions de l'UE et les Parlements nationaux, il constitue une plateforme d'échanges entre les acteurs, politiques, institutionnels, gouvernementaux, universitaires, membres de la société civile.

Le Parlement renforce aussi la visibilité de la PESC grâce à ses nombreuses missions, auditions, conférences, invitations à intervenir qui lui permettent de constituer un important réseau dans les pays tiers ; lors de leurs déplacements, les députés essaient de rencontrer non seulement leurs homologues mais aussi des représentants de la société civile et de l'exécutif, ce qui en fait un important moment d'échange politique. Le Parlement évalue enfin la mise en œuvre de la politique extérieure dans ses résolutions annuelles sur les rapports du Conseil relatifs aux principaux aspects et aux choix fondamentaux de la PESC, résolutions qui lui permettent de participer au débat sur l'évolution de cette politique.

Sous l'impulsion du Haut représentant Josep Borrell, la collaboration entre ses services et le Parlement européen s'est encore renforcée ces dernières années. Elle prend notamment la forme d'échanges réguliers et tout à fait informels, sans prise de notes, entre des représentants du SEAE et un petit groupe de députés -autour notamment des présidents de la commission des affaires étrangères et de la sous-commission défense- pour partager des informations confidentielles sur des sujets identifiés de concert, par exemple sur l'envoi de munitions à l'Ukraine. Autre signe de cette collaboration, le Parlement avait œuvré avec succès avec le Conseil et le SEAE pour pousser la nomination de Chrysoula Zacharopoulou (alors eurodéputée FR/Renew) à la coprésidence de Covax, le mécanisme inter-

national pour une distribution équitable des vaccins ; c'était la première fois qu'un membre du Parlement européen occupait une telle position dans une instance multilatérale.

3 . Une diplomatie parlementaire qui complète la diplomatie exécutive

I UN SOFT POWER VOLONTARISTE

Le Parlement européen développe aussi une stratégie d'influence, sorte de *soft power*⁴⁶, en nouant des relations avec des acteurs tiers, élus ou non, qui lui permettent de se projeter sur la scène internationale. Cette diplomatie parlementaire, qui résulte avant tout d'une démarche volontariste, enrichit plusieurs fonctions et pouvoirs du Parlement européen en matière d'action extérieure. L'exemple ukrainien montre bien les potentialités de cette diplomatie, laquelle constitue un volet fécond de la parlementarisation de l'UE⁴⁷. Le fait de demander que soit adoptée telle ou telle mesure, par exemple en matière de sanctions, ne va pas obliger les États membres à le faire ou la Commission à présenter une proposition, mais cela permet d'installer l'idée dans les discussions ministérielles.

Cette diplomatie parlementaire peut selon les cas être vue comme concurrentielle, en cas de conflits d'intérêt avec l'exécutif pour promouvoir ses propres intérêts via des canaux alternatifs, ou comme coopérative, quand elle s'appuie sur un échange de ressources entre l'exécutif -qui a son propre réseau diplomatique- et le Parlement -qui a accès aux partis politiques, a des capacités de médiation, a sa

⁴⁶ Depuis la fin de la guerre froide, le concept de *soft power*, mis en avant par l'Américain Joseph Nye, a été beaucoup utilisé pour caractériser la puissance de l'Union européenne. Celle-ci dispose d'une « puissance douce » qui s'exprime de différentes manières (un poids commercial qui donne à l'UE un pouvoir de négociation, une politique d'élargissement qui favorise la démocratisation). Voir à ce sujet le papier de Marion Gaillard, dans la lettre d'information *Vie Publique*. <https://www.vie-publique.fr/parole-dexpert/38553-le-soft-power-de-lunion-europeenne>

⁴⁷ Lire à ce sujet l'étude de Marie-Cécile Cadilhac, *La diplomatie internationale du Parlement européen, levier de parlementarisation de l'Union européenne ? Étude à partir du cas ukrainien*, collection Droits européens, 2020. Edition Presses universitaires de Rennes. <https://www.cairn.info/la-parlementarisation-des-processus-d-integration--9782753579064-page-333.htm>

propre légitimité, et qui a aussi des préoccupations plus poussées envers certains pays tiers⁴⁸. Elle permet en tout état de cause d'enrichir la diplomatie classique, d'offrir un regard différent, de compléter les sources d'information des États membres, de fournir des capteurs complémentaires qui passent par exemple par une meilleure connaissance des pays candidats à l'adhésion.

I UNE AIDE À LA COMPRÉHENSION MUTUELLE

« Au gré des élargissements, le Parlement européen a 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. En 2004, nous nous sommes rendu compte que nous connaissions très mal ces pays et qu'eux-mêmes avaient des illusions sur nous. Nous avons dû investir dans la compréhension de leur Histoire, de leur culture », souligne l'ancien député européen Alain Lamassoure (FR/PPE)⁴⁹. Le Parlement européen apparaît aussi comme une force morale, gardien des valeurs européennes et défenseur dans le monde des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit, comme un moteur européen de la conditionnalité politique dans la politique étrangère. On peut par exemple citer sa contribution à une transition démocratique pacifique en Albanie après les élections de 2013 ou plus récemment son rôle dans la mobilisation des opinions publiques en faveur des Ouïghours (cf. *infra*).

Il est par ailleurs intéressant de noter que le Parlement britannique a beau être « le » parlement par excellence, il a finalement moins de marge de manœuvre par rapport au gouvernement, qui est l'émanation d'une majorité, que le Parlement de Strasbourg, qui fonctionne par coalitions, n'en a à l'égard du Conseil. Les députés européens ne sont pas les porte-parole de l'exécutif, leur approche politique et leur choix de valeurs ne sont pas nécessairement déterminés par leur affiliation politique à la Commission, la majorité, comme d'ailleurs au Congrès américain, n'y est pas le bras prolongé de l'autre branche étatique⁵⁰. Les députés peuvent donc mener une politique étrangère autonome qui ne soit pas nécessairement conforme aux actions menées par les autres acteurs. Le fait que le Parlement européen n'ait pas de majorité fixe constituée peut cependant limiter la cohérence de son action.

En matière de PESC, le Parlement européen représente donc une voix supplémentaire qui ne fait certes pas basculer les positions des États ou de la Commission mais qui permet d'installer un narratif dans l'opinion et de confirmer ou d'infirmer une orientation prise par ces derniers⁵¹. Le développement de cette diplomatie parlementaire soulève cependant des questions de positionnement institutionnel car le Parlement, chargé d'exercer un contrôle démocratique et d'assumer le rôle d'autorité budgétaire, se retrouve à mener lui-même des actions concrètes et à prendre des initiatives diplomatiques qui relèvent traditionnellement de l'exécutif. Il faut noter cependant que cette

48 *The Emergence of the European Parliament as a Diplomatic Mediator: Conceptualising, Exploring and Explaining Parliamentary Diplomacy in EU Foreign Policy*. Daan FONCK, KUL https://kuleuven.limo.libis.be/discovery/search?query=any,contains,LIRIAS2798425&tab=LIRIAS&search_scope=lirias_profile&vid=32KUL_KUL:Lirias&offset=0

49 Entretien avec l'auteur, 19 septembre 2023. Alain Lamassoure a été député européen de 1989 à 1993 puis de 1999 à 2019.

50 Voir le papier de Peter Bajtaj, cf. *supra*. https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/34618/RSCAS%202015_11.pdf?sequence=1

51 A la fin de son mandat, Madame Federica Mogherini, Haute représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité entre 2014 et 2019 avait tiré le bilan de sa coopération pendant cinq ans avec le Parlement européens devant les commissions des affaires étrangères et du développement. Elle avait alors déclaré : « Votre travail sur le terrain m'a été précieux. J'ai toujours pensé que la diplomatie parlementaire est un outil extraordinaire, parfois sous-estimé. Elle a été un élément essentiel de notre politique étrangère européenne et je peux citer de nombreux pays où vos missions, vos visites, ont contribué énormément à l'élaboration de nos politiques, complétant de manière excellente le reste de notre diplomatie sur le terrain ».

action diplomatique n'est ni codifiée ni contredite par la lettre et l'esprit des traités.

Les résolutions constituent un autre outil de cette diplomatie parlementaire. Certaines d'entre elles sont relatives à l'application des accords internationaux ou aux rapports sur les pays qui ont entamé un processus d'adhésion. D'autres concernent les résolutions d'urgence, qui constituent une arme déclaratoire et non contraignante utilisée à l'envi dans le domaine des droits de l'homme (*cf. infra*).

3.

Un Parlement qui tend
à s'imposer sur des
questions essentielles

1 • Des députés très vocaux sur les valeurs

I UNE VOLONTÉ FAROUCHE DE DÉFENDRE LES DROITS DE L'HOMME

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, faisant de cette forme d'ingérence un pilier central de sa diplomatie, allant même parfois jusqu'à se considérer comme le seul prescripteur en la matière. Son rôle consiste d'abord à exposer publiquement certaines violations des libertés publiques.

Outre la sous-commission DROI, il dispose pour cela d'une large palette d'instruments : les résolutions d'urgence, pour sensibiliser aux abus en matière de droits de l'homme, aider les défenseurs des droits de l'homme, modeler la politique de l'UE en matière de droits de l'homme ; la résolution annuelle sur les droits de l'homme et la démocratie dans le monde, qui analyse les résultats de la politique de l'UE et ses défis pour le futur ; le prix Sakharov pour la liberté de pensée⁵², qui est devenu une sorte d'antichambre du Nobel de la paix et qui est décerné chaque année depuis 1988 lors d'une séance solennelle du Parlement à des militants des droits de l'homme (Mahsa Amini et le mouvement de protestation des femmes iraniennes « Femme, Vie, Liberté » en Iran en 2023, le peuple ukrainien en 2022, Alexei Navalny en 2021, l'opposition biélorusse en 2020) ; le réseau du prix Sakharov, qui permet aux lauréats de réagir ensemble aux événements mondiaux en temps réel et décerne des bourses à des défenseurs des droits de l'homme.

« L'influence du Parlement européen en matière de droits de l'homme et d'État de droit dépend beaucoup de la priorité qui est donnée à ces sujets lors des discussions des dirigeants euro-

péens et des institutions de l'UE. Si personne ne s'en soucie, les résolutions du Parlement européen n'auront pas de poids. Si c'est vu comme un instrument d'influence ou d'intervention dans les débats publics ou pour aider ceux qui dans les différents pays se battent pour ces droits, il en sera autrement. **Être un porte-voix est l'un des rôles les plus essentiels du Parlement européen, qu'il doit assumer encore davantage.** Il y a eu des cas où l'attention portée à un dossier, par exemple pour réclamer la libération d'opposants, a eu un impact réel, et c'est encore le cas aujourd'hui. Le Parlement européen peut aussi intervenir comme œil de la communauté internationale en donnant de la visibilité à des batailles auxquelles sinon personne ne prêterait attention », analyse l'ancienne eurodéputée Monica Frassoni (IT/Verts/ALE)⁵³. Certaines résolutions peuvent ainsi contribuer à sauver des vies ou à obtenir la libération de prisonniers, en cas de mobilisation internationale. Sur les cas individuels, les résultats sont malgré tout inégaux : le Parlement européen peut être utile ou au contraire contreproductif selon la façon dont il amène les textes et les rédige.

Alors que le Conseil agit en coulisses, le Parlement européen n'hésite pas à bousculer la diplomatie classique et à perturber l'équilibre des forces internationales sur des sujets chers aux opinions publiques. Les États membres n'en sont pas toujours ravis et peuvent trouver peu pertinente l'expression de positions divergentes. Mais ils n'hésitent pas dans certains cas à utiliser le Parlement comme une caisse de résonance quand ils ont besoin d'éveiller l'attention sur un sujet sensible ou sont en difficulté au Conseil sur un dossier. Il peut ainsi exister une complémentarité entre les deux institutions. Plus généralement, quand la position du Conseil est très identifiée, le Parlement européen a souvent moins de poids ; quand les sujets sont plus compliqués ou que les États membres ne sont pas d'accord entre eux, par exemple sur Israël-Palestine ou sur l'Arménie et l'Azerbaïdjan, il peut contribuer à faire émerger une ligne européenne (*cf. infra*).

⁵² Pour en savoir plus sur le prix Sakharov. <https://www.europarl.europa.eu/sakharovprize/fr/laureates/2021-2030>

⁵³ entretien avec l'auteur, 12 octobre 2023. Monica Frassoni a été députée européenne de 1999 à 2009.

I UNE CERTAINE INFLUENCE SUR L'AGENDA POLITIQUE

En matière de droits de l'homme, le Parlement européen peut influencer sur l'agenda politique s'il s'y prend bien. C'est sans doute beaucoup grâce au combat de l'eurodéputé Raphaël Glucksmann sur la tragédie des Ouïghours et à sa capacité à coaliser autour de lui des forces politiques, que la Commission européenne a présenté en septembre 2022 une proposition de règlement qui permettra d'enquêter sur le recours au travail forcé dans les chaînes d'approvisionnement des entreprises et d'interdire la vente dans l'UE des produits épinglés⁵⁴.

Sur le Haut-Karabakh, l'insistance des eurodéputés a permis d'inscrire la question dans le débat public malgré des États membres frileux, un Conseil divisé et paralysé et une Commission timide à cause des besoins en gaz de l'UE. L'échec diplomatique a été patent, mais l'émotion, la mobilisation, sont nées dans les travées du Parlement européen. Ce dernier a même atteint un niveau de consensus assez rare pour dénoncer dans une résolution « la situation au Haut-Karabakh après l'attaque menée par l'Azerbaïdjan et la persistance des menaces contre l'Arménie »⁵⁵. Alors que le Conseil de sécurité de l'ONU se divisait sur le conflit entre Israël et le Hamas, le Parlement européen a aussi été capable d'adopter à une écrasante majorité, dès octobre 2023, une résolution qui tout à la fois condamne clairement les actes du Hamas, dit le droit d'Israël à se défendre, rappelle les obligations internationales en matière de guerre et demande la protection des populations et une aide humanitaire⁵⁶.

Cette primauté accordée à la question des valeurs n'est pas dénuée de risques. « **Les droits de l'homme sont une dimension importante de la politique étrangère mais ce n'est pas la seule** », insiste l'eurodéputé Arnaud Danjean (FR/PPE)⁵⁷. « Les traités disent qu'il faut défendre et promouvoir les intérêts et les valeurs de l'Union. Il faut donc tout faire pour que valeurs et intérêts correspondent au maximum, que nos intérêts soient conformes à nos valeurs et vice-versa. Malheureusement on sait que ce n'est pas toujours le cas à 100%. Or le Parlement européen a oublié le mot « intérêt » et pris l'option délibérée, qui n'est pas illégitime, de considérer la politique étrangère sous le seul angle des valeurs. Quand on fait cette démarche tout en étant conscient que la politique étrangère n'est pas que cela, on s'autolimite. Mais le Parlement européen considère que les valeurs couvrent l'intégralité du champ de la politique étrangère et que lui-même est investi de l'intégralité de ce champ : il entend donc jouer un rôle qui est démesuré par rapport à la portée effective des sujets dont il se saisit ». La défense des intérêts passe quant à elle par d'autres instruments, comme la politique commerciale.

S'il se disperse trop et se saisit de tous les sujets, s'il est incapable de hiérarchiser, le Parlement n'est pas audible, mais son action est efficace quand elle est bien documentée et priorisée. Aux yeux de très nombreux députés, il est également urgent que l'Union européenne soit elle-même exemplaire et sanctionne lourdement les violations de l'État de droit dans les pays membres.

⁵⁴ Communiqué de presse du Parlement européen sur la proposition de la Commission relative au travail forcé. <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20231016IPR07307/vers-une-interdiction-par-l-ue-des-produits-issus-du-travail-force>

⁵⁵ Résolution du 5 octobre 2023 sur la situation au Haut-Karabakh après l'attaque menée par l'Azerbaïdjan et la persistance des menaces contre l'Arménie. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0356_FR.html

⁵⁶ Résolution du Parlement européen du 19 octobre 2023 sur les attaques terroristes abjectes du Hamas contre Israël, le droit d'Israël de se défendre conformément au droit humanitaire et international et la situation humanitaire à Gaza. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0373_FR.html

⁵⁷ Entretien avec l'auteur, 13 octobre 2023. Arnaud Danjean est député européen depuis 2009. https://www.europarl.europa.eu/meps/fr/96747/ARNAUD_DANJEAN/home

2 • Un soutien à l'État de droit dans les pays tiers et candidats

I D'IMPORTANTES ACTIVITÉS DE SOUTIEN À LA DÉMOCRATIE DANS LES PAYS TIERS

Un autre volet de la diplomatie parlementaire européenne concerne les 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 (*capacity building*) et la médiation et prévention des conflits⁵⁸.

La médiation peut intervenir à l'intérieur d'un seul pays, entre groupes politiques. Un député européen peut aider à asseoir autour d'une même table le pouvoir et l'opposition, comme ce fut le cas dans le passé dans certains pays des Balkans occidentaux. C'est dans ce cadre qu'a été instauré l'instrument « Dialogue Jean Monnet »⁵⁹ : à certaines conditions et à la demande d'un pays, les députés européens aident le Parlement d'un pays tiers à développer une culture de dialogue entre les factions politiques, à mieux comprendre le fonctionnement d'un Parlement, à reconnaître l'opposition, à respecter les droits de tout un chacun. La médiation intra-parlementaire est une activité qui convient bien au Parlement européen, habitué à chercher et trouver des compromis en son sein.

Plus délicate, la médiation peut aussi concerner un conflit entre deux pays. Une telle activité requiert un besoin de confidentialité peu com-

patible avec la lumière que le Parlement cherche parfois à projeter sur ses propres activités. Dans ses missions, le Haut représentant prend d'ailleurs rarement à ses côtés des parlementaires, y compris de haut niveau et/ou anciens ministres des Affaires étrangères qui pourraient pourtant l'aider.

Le Parlement européen aide aussi les assemblées de pays tiers qui en font la demande à se développer en tant qu'institution démocratique, et donc à apprendre le fonctionnement d'une plénière ou d'une commission parlementaire, à appréhender les fondements éthiques et autres d'une assemblée. Le Parlement européen, qui se fixe comme ligne rouge de ne pas apparaître comme un donneur de leçons, investit beaucoup cette activité qui se trouve au croisement de la technique et du politique et bénéficie d'une réelle reconnaissance de ceux qui font appel à son expertise. Les députés organisent à cette fin des conférences, des séminaires, des programmes de formation ou des visites d'étude pour les fonctionnaires et élus de pays tiers.

Autre élément, fondamental, de cette diplomatie parlementaire, l'observation électorale⁶⁰. Les députés européens sont pour ce faire rattachés à des missions de longue durée dont ils utilisent les infrastructures et les équipements : il peut s'agir de Missions de l'Union à long terme (MOE UE) ou de Missions internationales (MIOE) organisées par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération

⁵⁸ Lire à ce sujet la brochure du parlement européen sur le soutien à la démocratie dans le monde. <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/212764/GDS-Brochure-FR-REV-web.pdf>

⁵⁹ Plus d'informations sur le dialogue Jean Monnet pour la paix et la démocratie sur le site du Parlement européen. <https://www.europarl.europa.eu/globaldemocracysupport/en/mediation-and-dialogue/jean-monnet-dialogues>

⁶⁰ Chaque année, plusieurs délégations parlementaires d'observation des élections ou des référendums sont envoyées dans des pays tiers. Il s'agit d'une décision autonome du PE, mais soumise à des conditions. L'observation est basée sur sa stratégie globale de soutien à la démocratie et est liée à des activités complémentaires, pré et post électorales. https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/212761/Election-observation_FR.pdf

en Europe)⁶¹. Eux-mêmes passent en moyenne quatre à cinq jours sur place : ils arrivent avant le scrutin pour y rencontrer différents acteurs, observent le déroulement et le dépouillement du vote, puis procèdent avec l'équipe technique à l'évaluation, à laquelle leur expérience en tant que représentants élus confère une crédibilité politique.

Ces missions se font uniquement à la demande du pays tiers concerné, et le chef en est toujours un député européen qui doit comprendre les subtilités du pays, appréhender le rôle des instances locales et nationales, de la commission électorale, de l'autorité qui va valider les élections, trouver sa place en cas de contestation des élections, produire un rapport. Le Parlement donne quand tout se passe bien une sorte de validation démocratique à une élection d'un autre pays au regard de ses propres valeurs et principes. Il peut aussi mettre à jour des problèmes de fraude. Toutes les délégations d'observation électorale du Parlement européen agissent sous l'égide du Groupe de soutien à la démocratie et de coordination des élections⁶².

I UN POSITIONNEMENT TRÈS FAVORABLE À L'ÉLARGISSEMENT DE L'UE

En influant sur la gouvernance des pays candidats, la politique d'élargissement favorise la démocratisation et contribue à ce sujet à imposer des standards élevés. Lors des négociations d'adhésion, le Parlement européen

accorde lui-même une grande attention aux questions liées au respect de l'État de droit et des droits humains ainsi qu'à tout ce qui a trait aux réformes institutionnelles et aux normes démocratiques, contribuant à renforcer la crédibilité de l'UE sur ces questions.

Alors même qu'il s'agit d'une compétence quasi-exclusive du Conseil, il consacre un temps important aux questions d'élargissement, usant au maximum de la latitude que lui laisse le traité (article 49 TUE). Il doit être informé de toute demande formelle d'adhésion d'un pays à l'UE et son approbation est requise avant la conclusion d'un traité d'adhésion par le Conseil et sa ratification par les États membres, sans possibilité cependant de l'amender⁶³. S'il ne donne formellement son accord qu'à la fin du processus, il est dans les faits associé aux discussions et peut s'appuyer sur différents instruments.

Les eurodéputés adoptent chaque année, à la suite des rapports de la Commission, des résolutions dans lesquelles ils se prononcent sur la pertinence et les modalités des futurs élargissements ; certains pays candidats leur reprochent parfois à cette occasion de ne pas suffisamment prendre en compte les progrès réalisés pour répondre aux exigences d'entrée dans l'UE. Le Parlement européen est malgré tout traditionnellement favorable au processus d'élargissement et a adopté en novembre 2022 une Recommandation dans laquelle il considère que l'élargissement « est l'instrument le plus efficace de la politique étrangère de l'Union et l'une des politiques les plus réussies de l'union »

⁶¹ Le Parlement européen joue un rôle de premier ordre dans l'observation des élections : il est consulté par le Haut représentant sur l'identification et la planification des Missions d'observation électorale de l'UE (MOE UE), sur leur suivi et sur la nomination des Chefs observateurs de l'UE. Il déploie également des délégations pour l'observation électorale, qui sont entièrement intégrées au sein de ces missions. Un dialogue régulier sur les missions et les questions connexes a lieu entre le SEAE, la Commission européenne et le Parlement européen dans le cadre du Groupe Démocratie et élections au Parlement. Le rôle du Parlement européen est également important dans le suivi politique des recommandations de la mission. Voir à ce sujet le Manuel d'observation électorale de l'Union européenne, troisième édition, juin 2016. https://www.eods.eu/library/Handbook_French.pdf

⁶² Co-présidé par les présidents des commissions AFET et DEVE, ce groupe de 15 députés supervise l'action du Parlement pour renforcer la démocratie et les droits de l'homme au-delà des frontières de l'Union, organise les missions d'observation électorale, et adopte un programme de travail annuel, qui définit des pays et régions prioritaires et identifie des domaines thématiques. Voir la décision de la Conférence des présidents du 13 septembre 2012. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/publications/reg/2012/0002/EP-PE_REG\(2012\)0002_FR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/publications/reg/2012/0002/EP-PE_REG(2012)0002_FR.pdf)

⁶³ Pour plus d'informations, lire les fiches thématiques du Parlement européen. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/167/l-elandissement-de-l-union>

et demeure « un investissement stratégique et géopolitique »⁶⁴.

Par ses pouvoirs budgétaires, il a par ailleurs son mot à dire sur les aspects financiers du processus et sur les montants réservés à l'instrument d'aide de pré-adhésion. Enfin, il entretient grâce à ses délégations des relations bilatérales avec les parlements de tous les pays concernés et joue parfois un rôle de facilitateur, par exemple dans le rapprochement entre les partis politiques en Macédoine du nord et en Serbie. Il s'appuie sur ses rapporteurs permanents, nommés par la commission des affaires étrangères pour tous les pays candidats et candidats potentiels.

Le Parlement est également pleinement associé à la politique de voisinage dont il suit la mise en œuvre à travers des rapports annuels et des échanges de vues réguliers avec des hauts fonctionnaires, des experts et des acteurs de la société civile⁶⁵. Il peut aussi en tant qu'autorité budgétaire influencer sur les montants affectés aux instruments financiers concernés. Son approbation est en outre requise pour la conclusion de tous les accords de stabilisation et d'association (signés avec certains pays des Balkans occidentaux) et de tout nouvel accord commercial. Avant de donner le 9 juin 2021 son approbation finale à la création du nouvel instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale NDICI-l'Europe dans le monde (cf. *supra*), il avait aussi veillé à être plus étroitement impliqué dans la définition de ses principaux objectifs stratégiques ainsi qu'au

contrôle de sa mise en œuvre au moyen d'un dialogue géopolitique de haut niveau avec la Commission.

Le Parlement européen accorde une attention particulière à certains pays. C'est le cas de l'Ukraine, avec laquelle il entretient depuis 2014 des liens étroits⁶⁶. Il a ainsi adopté en 2021 des résolutions sur le déploiement russe le long de la frontière ukrainienne, envoyé une délégation de membres des commissions AFET et SEDE à Kiev fin janvier 2022, adopté après l'invasion russe de février 2022 une résolution très ferme – que les délégations ont ensuite transmise à leurs homologues dans le monde entier – et appelé à des sanctions fortes et efficaces. Il a aussi adopté en juin 2022 une déclaration réitérant son appel à accorder à l'Ukraine le statut de pays candidat à l'adhésion à l'UE, décerné en 2022 le prix Sakharov au peuple ukrainien et invité à deux reprises le président ukrainien. Il a enfin fourni une assistance technique et en nature au parlement ukrainien et mis au point des outils de communication et pris des mesures concrètes pour soutenir la société civile. Auparavant, des missions d'observation des élections avaient été dépêchées sur place, en 2014, 2015 et 2019. **Le Parlement européen a en outre signé en novembre 2023 un protocole d'accord avec son homologue ukrainien, la *Verkhovna Rada*, par lequel il réaffirme sa solidarité inébranlable avec le peuple ukrainien et l'engagement commun des deux assemblées envers la liberté et la démocratie.**

⁶⁴ Recommandation du Parlement européen du 23 novembre 2022 concernant la nouvelle stratégie de l'UE en matière d'élargissement. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0406_FR.html

⁶⁵ La politique européenne de voisinage (PEV) s'applique à l'Algérie, à l'Arménie, à l'Azerbaïdjan, à la Biélorussie, à l'Égypte, à la Géorgie, à Israël, à la Jordanie, au Liban, à la Libye, à la Moldavie, au Maroc, à la Palestine, à la Syrie, à la Tunisie et à l'Ukraine. Elle a pour but de renforcer la prospérité, la stabilité et la sécurité de tous et s'appuie sur les valeurs qui sont celles de la démocratie, de l'état de droit et du respect des Droits de l'homme. C'est une politique bilatérale entre l'Union et chaque pays partenaire, qui s'accompagne d'initiatives de coopération régionale : le partenariat oriental et l'Union pour la Méditerranée.

⁶⁶ Pour plus d'informations sur les relations entre le Parlement européen et l'Ukraine, lire la fiche thématique du Parlement européen. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/171/trois-voisins-du-partenariat-oriental-l-ukraine-la-moldavie-et-la-bielorussie>

3 • Un Parlement qui essaie de se positionner sur les questions de défense

I UNE SOUS-COMMISSION DÉFENSE TRÈS ACTIVE

En matière de défense, garante de la souveraineté des États, la marge de manœuvre des députés reste faible et se heurte à une logique encore très intergouvernementale, étroitement encadrée par les traités. Dans son rapport annuel de 2022, le Parlement fait donc part de sa volonté d'être davantage associé à la prise de décision en matière de politique de sécurité et de défense commune et de politique industrielle de défense, réclamant au passage la mise en place d'un « Conseil Défense » à part entière.

Il parvient d'ores et déjà à jouer un rôle qui outrepassa ses prérogatives grâce à une sous-commission SEDE très active, qui utilise au mieux les outils dont elle dispose pour se faire entendre⁶⁷ : possibilité de s'adresser au Haut représentant et au Conseil ; réunions informelles avec le SEAE ; participation de sa présidente aux réunions informelles des ministres de la défense -qui n'est pas prévue par les textes mais que Josep Borrell a mise en place ; rencontres avec des ministres et autres dirigeants. La sous-commission SEDE se rend en outre de manière systématique auprès des missions et opérations PSDC afin de voir sur le terrain ce qui fonctionne bien ou mal ; les députés en reviennent porteurs de recommandations qui sont examinées par le Haut représentant et ses services.

A défaut d'avoir joué un rôle direct dans la conception de la boussole stratégique -qui doit doter l'UE d'un plan d'action ambitieux pour renforcer la politique de sécurité et de

défense d'ici à 2030-, le Parlement européen est en outre informé régulièrement de son état d'avancement et peut donner son avis au cours du processus, notamment lors des séances d'information de la sous-commission SEDE. Il essaie aussi de s'affirmer comme un partenaire à part entière pour relever les défis en matière de sécurité, et organise à cette fin des débats, auditions et séminaires, consacrés par exemple au déploiement de civils et de militaires, aux crises internationales, aux cadres multilatéraux de sécurité, au contrôle des armements ou à la lutte contre le terrorisme.

I UN POUVOIR DE CODÉCISION SUR L'INDUSTRIE DE LA DÉFENSE

Le nouvel environnement géopolitique pourrait aussi contribuer à faire évoluer la donne. Si la relance dans les années 2000 de la défense européenne portait essentiellement sur le volet opérationnel, qui relève d'abord du Haut représentant et des comités militaires, **l'Europe a désormais des ambitions sur le domaine capacitaire et l'industrie, qui font eux l'objet de propositions législatives.** Le Parlement européen essaie donc de voir comment, par l'intermédiaire de programmes en codécision, il peut obtenir un droit de regard plus important sur des sujets à forte dimension géopolitique.

Le vrai pouvoir en la matière se trouve dans les commissions sectorielles, principalement ITRE, seule compétente par exemple sur le Fonds européen de défense ; mais en tant que coleader sur les nouveaux instruments 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 ces dernières années eu son baptême du feu législatif. Le choix de l'article 173 (codécision) permet au Parlement d'avoir un impact immédiat dans la négociation et de disposer d'un droit de regard

⁶⁷ Voir la composition de la sous-commission Défense, mandature 2019-2024. <https://www.europarl.europa.eu/committees/fr/sede/home/members>

sur l'aide à l'industrie de défense européenne⁶⁸. En janvier 2023, les commissions AFET et ITRE et la sous-commission SEDE ont ainsi proposé de tripler le budget consacré à EDIRPA. « Ce qui est différent aujourd'hui, c'est qu'en matière de défense européenne un certain nombre de sujets, comme le Fonds européen de défense ou les achats de munitions et d'équipements militaires en commun, sont traités avec de l'argent communautaire. Cela donne au Parlement européen un droit de regard sur la manière dont cet argent doit être utilisé », explique Nathalie Loiseau⁶⁹.

Si l'Europe continue d'adopter en codécision des instruments pour développer l'industrie de défense européenne et exporter une partie de cette production vers des pays extérieurs, le Parlement européen pourra indirectement exercer une influence sur la politique de défense à travers des dossiers liés à l'industrie, au budget ou au marché intérieur. Tout dépendra des bases juridiques retenues par la Commission.

I DES RÉFLEXIONS EN VUE D'UNE ÉVENTUELLE COMMISSION DE LA DÉFENSE

Les discussions sont en outre engagées au sein de l'Institution en vue de la création d'une commission défense pleine et entière qui serait le pendant légitime de la nouvelle Direction générale de l'industrie de la défense et de l'espace (DG DEFI) de la Commission européenne, conformément à la fonction de contrôle exercée par le Parlement, et bénéficierait de l'exper-

tise des uns et des autres. Outre les problèmes de désinformation et d'ingérences étrangères cette nouvelle commission pourrait intégrer tout ce qui relève de l'industrie de défense et serait donc dotée de pouvoirs législatifs.

Cela permettrait au Parlement européen de mieux se positionner face au Conseil sur des questions géopolitiques clés comme les relations transatlantiques, les capacités de projection, les marchés publics ou la base industrielle en matière de défense. Mais rien n'est encore décidé, d'autant que certains parlementaires voudraient garder l'industrie de la défense au sein de la commission ITRE. C'est donc une bataille interne et politique qui se mène actuellement.

Quelles que soient les évolutions à venir, l'intergouvernemental devrait rester au cœur de la politique étrangère et de défense. Il y a sur ces questions des sensibilités nationales et chacun a tendance à vouloir reproduire son propre système. La France sera par exemple toujours plus soucieuse que des pays comme l'Allemagne ou l'Italie de garder la liberté de manœuvre du Conseil de l'UE sur le choix de telle opération ou mission PSDC. Le Parlement peut aujourd'hui s'exprimer sur le bien-fondé d'une opération extérieure, mais il ne s'agit toujours que d'une simple consultation. Et il y aura sans doute toujours des États membres qui refuseront de donner plus de pouvoir au Parlement européen en matière de défense, notamment du côté des pays de l'Europe orientale qui n'ont pas une tradition parlementaire très développée sur ces sujets.

⁶⁸ L'action de l'Union dans le domaine de l'industrie européenne de la défense se fonde sur l'article 352 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui s'applique lorsque les traités européens n'indiquent pas clairement quelles mesures permettraient d'atteindre l'un des objectifs de l'Union. L'article 173 du traité FUE constitue une base juridique pour la politique industrielle de l'Union. Néanmoins, les progrès réalisés en vue de l'application des règles du marché intérieur au marché des équipements de défense ont été limités par l'article 346, paragraphe 1, du TFUE, qui dispose que « tout État membre peut prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui se rapportent à la production ou au commerce d'armes, de munitions et de matériel de guerre.

⁶⁹ Entretien avec l'auteur, *cf. supra*.

4.

Une crédibilité à renforcer
pour se protéger et peser
sur la scène internationale

1 • Des pays tiers entre crainte, intérêt et indifférence

I UN RÔLE DE COLÉGISLATEUR QUI SUSCITE UN INTÉRÊT PARFOIS COUPABLE

Le Parlement européen dispose donc de divers leviers d'influence sur la scène internationale. Les plus importants concernent les domaines relevant non pas de la politique étrangère en tant que telle mais de la codécision, et donc son activité pour agréer des accords, des règlements ou des directives portant notamment sur la politique commerciale ou le volet externe de certaines politiques internes.

La présence dans les travées de l'hémicycle de nombreux groupes d'intérêt étrangers, gouvernementaux et non-gouvernementaux, est proportionnelle à l'impact potentiel de certains projets législatifs, comme le furent ou le sont ceux relatifs aux droits d'auteur, aux données personnelles, au mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, à la liste noire des paradis fiscaux ou à l'accès au marché. **Les pays tiers s'intéressent d'abord au Parlement 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.** À l'instar des États membres eux-mêmes, ils investissent donc beaucoup le Parlement qui est un canal de communication où l'on débat publiquement, où les réunions et les textes sont accessibles à tous et au sein duquel il est facile de se créer des réseaux et de rencontrer des députés qui relaieront les inquiétudes et demandes éventuelles auprès de leurs appareils nationaux.

Cet intérêt peut parfois prendre des formes moins légitimes et se traduire par des tentatives de désinformation ou de déstabilisation.

Comme l'a montré le Qatargate (*cf. infra*), certains pays tiers n'hésitent pas à user de moyens illégaux pour essayer d'influencer le processus législatif ou les textes en préparation. Plusieurs parlementaires européens, dont la présidente Roberta Metsola et le député Pierre Karleskind (FR/Renew), auraient ainsi été la cible en février 2023 d'une tentative de cyberattaque du gouvernement vietnamien par le logiciel espion Predator, attaque qui serait liée à la position de l'Institution contre la pêche illégale⁷⁰.

I UNE ARME RÉPUTATIONNELLE À DOUBLE TRANCHANT

Les États tiers regardent aussi ce qui se passe à Strasbourg pour son effet caisse de résonance, susceptible de créer l'opinion majoritaire sur un sujet ou un autre. Chaque jeudi de session plénière, le Parlement européen adopte 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 donnent lieu à des débats animés en son sein.

« **Les résolutions du Parlement européen sont riches : nous y appelons un chat un chat, un dictateur un dictateur, nous disons et nommons les choses. Les gens que nous dénonçons en sont ennuyés à juste titre, car cela renforce les oppositions dans leur pays : cela compte, même s'il ne s'agit parfois que d'un renforcement moral. Surtout, ces résolutions mettent une pression sur les exécutifs des Vingt-Sept.** Quand par exemple le Parlement européen se mobilise pour que les sanctions contre la Russie soient durcies, cela compte dans les capitales. Et certains États membres s'appuient sur le Parlement pour pousser leurs partenaires », note Bernard Guetta⁷¹.

Ces résolutions d'urgence, qui n'engagent pas le pouvoir exécutif, contiennent souvent des positions plus politiques, plus tranchées que celles du Conseil, obligé de jongler entre différents paramètres. Le Parlement européen est

⁷⁰ Communiqué de Pierre Karleskind, député européen Renew. <https://www.pierrekarleskind.eu/presse/mes-communiqués/le-deputé-europeen-pierre-karleskind-cible-dune-cyberattaque-vietnamienne/>

⁷¹ Entretien avec l'auteur, *cf. supra*.

toujours plus radical dans l'expression de ses opinions, en particulier en matière de politique étrangère, parce qu'il a internalisé là l'absence de pouvoir normatif de ses prises de position. Il fait entendre une voix dissonante, plus nette, plus claire, moins contrainte par les intérêts nationaux.

Cette différence est en partie liée au modèle décisionnel : le Parlement européen vote ses résolutions à la majorité simple tandis que le Conseil décide à l'unanimité sur les questions de politique étrangère. Certains y voient un outil utile pour créer un rapport de force diplomatique qui pourrait même être davantage exploité par le Haut représentant pour faire avancer l'un ou l'autre dossier, comme le fait le Secrétaire d'État américain avec le Congrès.

Ces résolutions ont moins d'impact que des déclarations du Conseil, certes plus policées mais analysées comme un signal important par les diplomates et le pays concerné. Mais elles ont une résonance médiatique forte et peuvent nuire à la réputation des pays épinglés. Certains d'entre eux s'en moquent et jouent la carte du mépris car ils n'ont pas une opinion publique ou des médias en mesure de les utiliser ; d'autres au contraire sont troublés ou furieux, d'autant que les réseaux sociaux peuvent donner une grande visibilité à ces textes et que le Parlement essaie de les traduire dans la langue des pays concernés (russe, arabe, farsi etc.).

Les pays du pourtour sud méditerranéen sont notamment très sensibles à ce que peut dire le Parlement européen ; la Tunisie a interdit en septembre 2023 l'entrée sur son territoire de cinq membres de la commission AFET, suite à un débat en plénière durant lequel avaient été dénoncés le « recul démocratique de la Tunisie » et l'accord « controversé » que la Commission avait conclu avec elle sur la migration quelques mois plus tôt. De telles interdictions de visites sont cependant assez rares, les États autoritaires préférant souvent empêcher les délégations de rencontrer tel opposant ou telle figure de la société civile.

Il arrive aussi que les pays tiers, une fois informés d'un projet de résolution à leur

encontre, interviennent en amont pour empêcher les députés de l'écrire ou les convaincre d'en adoucir la formulation. Il n'est pas rare dans ces circonstances que leurs ambassadeurs interviennent, que des groupes de pression appellent les députés ou les harcèlent de courriels. Certains pays, généralement autoritaires, voient aussi dans ces résolutions une immixtion indue dans leurs affaires intérieures et s'agacent auprès des gouvernements, accusés de ne pas « tenir » leurs députés.

I DES RÉSOLUTIONS QUI PEUVENT AVOIR UN EFFET CONTRE-PRODUCTIF

Les résolutions d'urgence peuvent ainsi devenir une source de vulnérabilité pour le Parlement européen quand elles offrent un prétexte à certains États tiers d'influer sur son agenda et sur son activité. Le problème est d'autant plus important que l'origine et le processus d'élaboration manquent souvent de transparence. L'initiative de ces textes en revient généralement à un député qui en commission parlementaire demande au coordinateur de son groupe politique d'inscrire le sujet à l'agenda. En Conférence des présidents, chacun des groupes politiques vient avec trois propositions ; trois résolutions sont finalement retenues, sans que l'on sache toujours ce qui se cache derrière et quelles en sont toutes les motivations. De plus, les résolutions d'urgence sont souvent très longues alors qu'elles ne devraient normalement pas excéder 500 mots et devraient pointer des cas individuels et non mettre en cause des pays.

Afin d'éviter les dérives, certains députés suggèrent de durcir les règles de dépôt et d'imposer que ces résolutions recueillent l'assentiment d'un nombre minimal de députés représentant un nombre minimal de groupes politiques, voire de les supprimer. D'autres proposent plutôt d'en améliorer le contenu et la forme. À partir de la notion de « travail clair » développée par les juristes, les députés réfléchissent à la manière de produire des résolutions plus efficaces, plus percutantes, mieux organisées. Un autre problème vient d'un certain manque de maturité de l'institution qui ne se rend pas toujours compte de l'impact des choses qui sont dites dans ces

textes. C'est ainsi qu'en juillet 2023, le Parlement a adopté une résolution d'urgence assez dure contre les droits de l'homme au Kirghizstan qui a considérablement alourdi l'atmosphère du voyage de la commission AFET, deux semaines plus tard.

S'il veut éviter de tels incidents et gagner en poids et en crédibilité sur la scène internationale sans pour autant renoncer à jouer son rôle de défense des droits de l'Homme, **le Parlement devrait aussi s'assurer que ces résolutions soient mieux calées à la fois sur les échéances de la Commission, du Conseil et du SEAE et sur l'agenda parlementaire** afin d'éviter par exemple qu'elles ne sabordent des rapports informés et préparés de longue date. Une autre piste serait plus largement de limiter le nombre des résolutions d'urgence sur les droits de l'homme mais aussi des rapports d'initiative en matière de politique étrangère, rapports qui ont tendance à se multiplier faute pour les députés de pouvoir légiférer dans ce domaine⁷².

2 . Les leçons du Qatargate

I UNE AFFAIRE QUI REFLÈTE LES TENTATIVES D'INGÉRENCE DES PAYS TIERS

En tant que colégislateur, le Parlement européen est très courtisé. Il l'est aussi en tant qu'acteur vocal, bénéficiant d'une couverture médiatique importante, susceptible de provoquer des dommages réputationnels. Il est donc important que les règles entourant ses relations avec les organes externes, européens ou non,

gouvernementaux ou non, économiques ou non, soient strictement encadrées. Or **le scandale de corruption présumée du « Qatargate » montre que le Parlement n'est à l'abri ni de tentatives d'ingérences étrangères ni de tentatives de corruption de certains de ses membres**⁷³. Ce risque est aussi lié à la révolution numérique et technologique qui fait du cyberspace un champ de confrontation entre États.

Signalé pour la première fois en décembre 2022, le scandale du Qatargate éclate à la suite d'allégations selon lesquelles des pays tiers auraient tenté d'acquiescer de l'influence auprès du Parlement⁷⁴. En enquêtant au sein du Parlement européen sur des soupçons de corruption de la part d'agents marocains, les services de renseignement belges ont découvert que le Qatar serait également impliqué : plusieurs élus et ex élus et personnes de leurs entourages (dont l'ancien président de la sous-commission des droits de l'homme Antonio Panzeri) sont soupçonnés d'avoir reçu de l'argent de ces deux pays pour tenter d'infléchir certaines décisions et prises de position et les orienter en leur faveur. Ces élus auraient manœuvré comme des chevaux de Troie.

Les deux pays – qui contestent ces accusations – auraient mis en place un réseau d'influence au sein du Parlement européen : le Qatar pour une question d'image liée aux conditions de la main d'œuvre étrangère, le Maroc pour des raisons politiques, liées notamment au besoin d'avoir un maximum de soutien politique en Europe pour se voir reconnaître sa souveraineté sur le Sahara espagnol et au souhait d'infléchir certaines résolutions pour en faire supprimer certains passages jugés trop critiques à son égard, notamment en matière de droits de l'homme.

⁷² Dès qu'ils représentent au moins 5% du Parlement, les députés européens peuvent proposer au vote une résolution sur un sujet d'actualité, ou une résolution d'urgence présentée au dernier moment pour dénoncer un cas spécifique d'atteinte aux droits de l'homme. Lire l'article de Jade Grandin de l'Eprevier publié le 4 octobre 2023 dans l'Opinion. <https://www.lopinion.fr/international/le-parlement-europeen-donne-t-il-trop-de-lecons>

⁷³ Lire sur ce sujet les articles du Monde et d'Euractiv sur le dernier rapport annuel de la délégation parlementaire au renseignement en France. https://www.lemonde.fr/politique/article/2023/11/02/ingerences-etrangees-les-parlementaires-appellent-l-ensemble-de-la-societe-a-sortir-du-deni_6197840_823448.html. https://www.euractiv.fr/section/institutions/news/un-rapport-parlementaire-appelle-a-sortir-de-la-naivete-et-du-deni-en-matiere-dingerences-etrangees/?utm_source=Euractiv&utm_campaign=e538a31bb1-

⁷⁴ « Qatargate : tout comprendre au scandale de corruption qui touche le Parlement européen », Toute l'Europe, 3 octobre 2023. <https://www.touteleurope.eu/institutions/qatargate-tout-comprendre-au-scandale-de-corruption-qui-touche-le-parlement-europeen/>

L'enquête se poursuit et contient encore de très nombreuses zones d'ombre. Il semblerait à ce stade que le scandale soit circonscrit à une poignée de députés, loin de l'image dévastatrice pour l'Institution projetée dans un premier temps.

I UN PLAN DE RÉFORMES EN 14 POINTS

Ces révélations, largement relayées dans les médias, ont malgré tout provoqué une onde de choc à travers l'Union. Le Parlement européen a donc réagi très rapidement et adopté dès le 15 décembre 2022 une résolution sur les soupçons de corruption par le Qatar dans laquelle il déplore vivement « que les décisions adoptées par les commissions et l'assemblée plénière en ce qui concerne le Qatar soient susceptibles d'avoir été indûment altérées par des faits de corruption et par des influences indues » et que cela ait entraîné « un manque d'ambition au regard de la défense des droits de l'homme de milliers de travailleurs migrants morts sur les chantiers de construction et de centaines de milliers de personnes dont les droits fondamentaux sont bafoués au Qatar »⁷⁵.

Il a ensuite approuvé en février 2023 une mise à jour de l'intitulé et des responsabilités de la commission spéciale INGE sur « l'ingérence étrangère dans l'ensemble des processus démocratiques de l'UE y compris la désinformation »⁷⁶ qui avait donné lieu à la résolution du 9 mars

2022 dans laquelle il insiste sur la nécessité de lutter contre l'ingérence étrangère dans les processus électoraux⁷⁷. La commission spéciale INGE2 a conduit à l'adoption de la résolution du 13 juillet 2023 qui réclame des règles de transparence plus strictes, par exemple pour les voyages offerts par des pays étrangers aux fonctionnaires des institutions de l'Union⁷⁸. Les députés y dressent un état des lieux sans complaisance, identifiant par exemple la Russie et la Chine comme « les principales sources d'ingérence étrangère en Europe ». Sur la base de ces recommandations, **le Parlement européen a ensuite 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**⁷⁹.

La Conférence des présidents a en outre approuvé des lignes directrices visant à soutenir les députés et le personnel dans leurs relations avec les représentants des pays tiers (pratiques en matière d'accès, de missions et de réunions avec certains pays qui sont sanctionnés par l'UE, qui sanctionnent des députés ou qui sont cités dans des procédures judiciaires en cours liées au Parlement européen) et à clarifier les règles concernant les débats d'urgence sur les droits de l'homme en séance plénière afin de se protéger contre toute ingérence indue. Des modifications du règlement intérieur du Parlement ont aussi été adoptées en septembre 2023⁸⁰.

⁷⁵ Résolution du 15 décembre 2022 sur les soupçons de corruption par le Qatar et, plus largement, la nécessité de transparence et de responsabilité au sein des institutions européennes. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0448_FR.html

⁷⁶ Mise en place de la commission INGE 2. https://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/2023/2/press_release/20230210IPR74716/20230210IPR74716_fr.pdf

⁷⁷ Résolution du 9 mars 2022 sur l'ingérence étrangère dans l'ensemble des processus démocratiques de l'UE, y compris la désinformation. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0064_FR.html

⁷⁸ Résolution du 13 juillet 2023 sur des recommandations pour la réforme des règles du Parlement européen en matière de transparence, d'intégrité, de responsabilité et de lutte contre la corruption. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0292_FR.html

⁷⁹ tableau de mise en œuvre du plan de réformes en 14 points du PE. <https://www.europarl.europa.eu/news/files/ep-implementation-progress-of-14-points-reform-25-Sept.pdf>

⁸⁰ Ces modifications comprennent : une interdiction renforcée de toutes les activités des députés européens qui constitueraient du lobbying, plus de transparence concernant les idées, suggestions et contributions des acteurs externes, des sanctions plus sévères en cas de violation du code de conduite, un champ d'application plus large des déclarations obligatoires des députés concernant les réunions avec des tiers, des règles plus claires pour éviter les conflits d'intérêts et une transparence accrue dans les déclarations financières des députés, y compris les déclarations. <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20230911IPR04919/le-parlement-renforce-les-regles-d-integrite-transparence-et-responsabilite>

I UNE RÉFORME QUI DOIT ÊTRE POURSUIVIE

Un nouveau Qatargate reste malgré tout possible, et de nombreuses préoccupations subsistent sur le fonctionnement de l'Institution⁸¹. La réforme en cours impose une traçabilité aux députés, mais pas à tous leurs interlocuteurs. La corruption peut ainsi passer par des organisations non gouvernementales qui bénéficient de financements opaques.

Certains élus estiment donc que les mesures prises ces derniers mois sont trop parcellaires et ne traitent pas le problème à la racine. « En se situant délibérément sur le seul plan moral et des valeurs en matière de politique étrangère, le Parlement européen s'expose à une espèce de préjugé favorable systématique pour tout ce qui vient de la société civile. Or certaines associations ont des agendas politiques très précis. Dans sa réponse au Qatargate, le Parlement est passé à côté des vrais sujets. Il s'est focalisé sur les questions de transparence et d'intégrité des députés alors qu'il y a un problème lié aux ONG, mot qui n'est jamais prononcé dans les réformes proposées. **Une autre faiblesse provient de la vulnérabilité structurelle induite par le hiatus entre les ambitions et prétentions du Parlement européen en matière de politique étrangère et ses pouvoirs réels.** C'est aussi dans ce gouffre que s'infiltrent les ingérences étrangères et les potentielles tentatives de corruption », considère Arnaud Danjean⁸².

D'autres réformes seront donc nécessaires pour répondre aux problèmes qui subsistent et réduire le risque d'ingérences étrangères et de corruption. En attendant, ce scandale n'a pas remis en cause les relations de l'UE avec le Maroc et le Qatar, qui portent sur de nombreux sujets d'intérêt commun, comme la lutte contre le terrorisme ou contre l'immigration illégale⁸³. Il semble malgré tout avoir encouragé les eurodéputés à durcir le ton. En janvier 2023, quelques semaines seulement après que le scandale a éclaté, le Parlement a adopté une résolution demandant au Maroc de respecter la liberté de la presse⁸⁴. Et c'est en partie sous sa pression que la Commission européenne a présenté le 12 décembre 2023 un ensemble de mesures, législatives et non législatives, de défense de la démocratie, visant à faire face aux menaces d'influence étrangère déguisée pesant sur la vie démocratique des États membres de l'UE⁸⁵. La Belgique pourrait mettre à profit sa présidence du Conseil de l'UE pour obtenir un accord des Vingt-Sept sur le texte d'ici à la fin juin 2024.

3 . Une réflexion à mener sur la place du Parlement européen dans la PESC

I LUTTER CONTRE LES EFFETS PERVERS DE LA MÉDIATISATION

La capacité d'influence du Parlement européen en matière d'action extérieure dépend aussi des

⁸¹ Un an après l'affaire du Qatargate, la Médiatrice pointe les préoccupations qui subsistent concernant le nouveau cadre d'éthique du Parlement », communiqué de presse du 11 décembre 2023. <https://www.ombudsman.europa.eu/fr/press-release/fr/178994>

⁸² entretien avec l'auteur, 13 octobre 2023 *cf. supra*.

⁸³ Le site d'informations Politico a consacré plusieurs articles à l'affaire. https://www.politico.eu/article/morocco-corrupt-european-parliament-union-qatargate-bribery-scandal-eu/?utm_source=email&utm_medium=alert&utm_campaign=Inside%20Morocco's%20efforts%20to%20corrupt%20the%20European%20Parliament
https://www.politico.eu/article/qatargate-antonio-panzeri-useful-idiots-still-work-inside-eu-parliament/?utm_source=email&utm_medium=alert&utm_campaign=Qatargate's%20useful%20idiots%20still%20work%20inside%20EU%20Parliament%20C2%A0

⁸⁴ Le Parlement européen a adopté le 19 janvier 2023 trois résolutions sur le respect des droits humains, au Brésil, au Maroc et dans le Haut-Karabakh. Voir le communiqué de presse. <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20230113IPR66659/violations-des-droits-humains-au-bresil-au-maroc-et-au-haut-karabakh>

⁸⁵ Voir la communication de la Commission européenne. https://commission.europa.eu/document/5d470456-641c-4248-951c-0ff1d52627fe_en

compétences individuelles. De fait, l'expertise y est élevée. D'une part, il existe une proportion significativement plus importante que dans les parlements nationaux d'élus intéressés par les affaires internationales. D'autre part, on y trouve, en particulier au sein de la commission AFET, un nombre important d'anciens chefs d'État, premiers ministres, ministres des Affaires étrangères ou de la Défense, qui ont une grande expérience en la matière. **L'Institution bénéficie en outre d'une grande variété d'origines, de points de vue, de positionnements géopolitiques, qui a encore augmenté après le grand élargissement de 2004 aux pays d'Europe centrale et orientale.** Les médias s'intéressent aussi davantage au Parlement : ils rendent mieux compte de ses travaux, citent et invitent de plus en plus les eurodéputés, y compris à des heures de grande écoute.

Il existe une vision moins optimiste de l'évolution de l'Institution. Certains parlementaires rejoindraient la commission AFET uniquement pour le prestige et la visibilité qu'elle offre et viendraient moins pour s'informer ou dialoguer avec le Haut représentant que pour asséner leurs propres vérités sur telle zone ou tel pays. D'autres feraient valoir des présupposés idéologiques de plus en plus forts sans s'interroger sur le réalisme de leurs demandes. De fait, le Parlement européen est sujet à certaines dérives, par exemple quand il relaie dans un rapport sur la Somalie certaines demandes de la commission ENVI sur l'usage des engrais et pesticides au lieu de privilégier le sécuritaire. La politisation d'une Institution que l'on qualifiait auparavant d'un peu trop technique est une bonne chose ; mais elle incite de fait les partis à envoyer des profils plus généralistes et donc moins spécialisés, voire plus militants.

Cette évolution se ressent aussi dans la qualité de certains débats. La retransmission des réunions de commissions permet certes une plus grande transparence ; mais alors que les élus se contentaient souvent dans le passé de poser une

question et/ou de soulever une problématique, certains d'entre eux se livrent à des déclarations péremptoires, qu'ils diffusent ensuite sur les réseaux sociaux. Le risque à terme étant, pour le Parlement européen, de perdre en partie ce qui fait son originalité et sa richesse, à savoir l'échange, la co-construction permanente, la recherche de compromis.

I REJOINDRE *TEAM EUROPE*

Plusieurs résolutions adoptées ces dernières années soulignent aussi que le Parlement européen devrait faire partie de *Team Europe*, une « Équipe » initialement conçue pour répondre à la pandémie de Covid-19 et composée d'institutions et de services de l'UE (y compris les délégations de l'UE), des États membres de l'UE (y compris leurs agences d'exécution et les banques publiques de développement), de la Banque européenne d'investissement (BEI) et de la Banque européenne de reconstruction et de développement (BERD)⁸⁶. Devenue la colonne vertébrale de la programmation de l'Union européenne pour les années 2021-2027, cette approche permet de combiner ce qui se fait collectivement à travers l'UE et ce que font les États membres à travers leurs actions bilatérales.

Le Parlement européen voudrait rejoindre cette structure non pour s'arroger une place qui n'est pas prévue par les traités en matière de politique étrangère ou perdre son autonomie institutionnelle mais pour disposer dans ce domaine de mécanismes plus solides et efficaces de consultation. Il pourrait en attendant faire un meilleur usage des outils existants, qui lui offrent des moyens, y compris informels, de s'informer. Des mécanismes de consultation existent notamment dans le cadre de l'exercice de contrôle budgétaire et des dialogues réguliers qui ont lieu avec les commissions respectives sur le suivi de la mise en œuvre des différents programmes et instruments.

⁸⁶ Team Europe-l'Équipe Europe a initialement été conçue pour garantir une réaction coordonnée et globale de l'UE et de ses États membres face à la pandémie de Covid 19 et à ses conséquences. Cette nouvelle approche est devenue l'équipe dorsale de l'Instrument financier L'Europe dans le monde et de sa programmation. Pour plus de précisions à ce sujet, voir le site de la Commission européenne. https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/team-europe-initiatives_fr

Si le Parlement veut que son action soit la plus utile possible pour atteindre les objectifs de l'UE, celle-ci ne peut se faire qu'à travers une coordination plus étroite au niveau politique et administratif. C'est encore loin d'être vraiment le cas et quand les députés préparent des missions, des rapports ou des initiatives, c'est à eux d'aller à la pêche aux informations. Ils se retrouvent en position de demandeurs, comme s'ils n'avaient pas une voix légitime pour faire partie de structures de discussion plus instituées.

Au sein de la direction générale des relations extérieures du Parlement européen, une unité essaie de pallier ces lacunes et de mettre de l'huile dans les rouages interinstitutionnels, de créer des mécanismes de collaboration plus systématiques et de renforcer la connaissance de ce que fait le Parlement européen auprès des autres institutions.

Il serait également important de renforcer encore la collaboration entre les députés et le SEAE. Cela suppose que les premiers traitent avec le plus grand soin les informations qui leur sont données. Or, dans un environnement multiculturel, tout le monde n'a pas la même définition de la sécurité des communications ou de la capacité à gérer de l'information classifiée. Le Parlement européen, autour de sa commission des affaires économiques et monétaires, a eu l'occasion par le passé, par exemple lors de la crise financière, de montrer qu'il était capable de travailler rapidement et en toute confidentialité.

Mais il doit encore faire sa mue dans ce domaine s'il veut intervenir sur les questions de politique étrangère et de défense ; aux États-Unis, le gouvernement partage des éléments d'intelligence avec le Congrès, mais il le fait selon des règles draconiennes. De son côté, la Commission n'a

pas hésité ces dernières années, pour faire face à la crise sanitaire et à la guerre en Ukraine, à recourir à l'article 122 du traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) qui permet au Conseil d'adopter des propositions législatives très rapidement sans que le Parlement européen ne soit associé. Ce fut le cas pour l'achat en commun de vaccins contre le Covid-19 ou le plafonnement du prix du gaz⁸⁷.

I LANCER DES RÉFORMES INSTITUTIONNELLES

Des réformes institutionnelles pourraient enfin être lancées pour répondre au sentiment de frustration qui prédomine chez certains élus en matière de politique étrangère face au fossé entre leur désir d'agir et les strictes limitations institutionnelles. Le Parlement européen pourrait se voir confier un rôle plus important dans la définition des lignes prioritaires. Il pourrait aussi encore accroître son droit à l'information en matière de politique commerciale. Certains témoins rappellent que lors des négociations sur le projet d'Accord de libre-échange entre le Mercosur et l'UE (toujours en discussion), il est arrivé que des députés européens soient obligés de demander des informations à leurs homologues brésiliens.

Afin d'éviter qu'un seul dirigeant ne puisse bloquer l'ensemble du processus, une piste serait aussi de supprimer la règle de l'unanimité qui prévaut aujourd'hui en matière de PESC – sauf pour certaines opérations de PSDC avec un mandat exécutif qui continueraient à relever de la seule décision des chefs de gouvernement. Neuf États membres, dont la France, l'Allemagne et l'Italie, préconisent de recourir au vote à la majorité qualifiée pour les questions relatives à la PESC⁸⁸.

⁸⁷ L'article 122 prévoit que « Sans préjudice des autres procédures prévues par les traités, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut décider, dans un esprit de solidarité entre les États membres, des mesures appropriées à la situation économique, en particulier si de graves difficultés surviennent dans l'approvisionnement en certains produits, notamment dans le domaine de l'énergie ». « Lorsqu'un État membre connaît des difficultés ou une menace sérieuse de graves difficultés, en raison de catastrophes naturelles ou d'événements exceptionnels échappant à son contrôle, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut accorder, sous certaines conditions, une assistance financière de l'Union à l'État membre concerné. Le président du Conseil informe le Parlement européen de la décision prise ».

⁸⁸ Lire l'article d'Euractiv du 5 mai 2023. https://www.euractiv.fr/section/politique/news/neuf-etats-membres-sassocient-pour-promouvoir-le-vote-a-la-majorite-qualifiee-en-matiere-de-politique-etrangere/?_ga=2.132945479.893140658.1700456457-81770765.1697545644

Dans son récent rapport sur l'élargissement⁸⁹, le président de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale en France, Jean-Louis Bourlanges, insiste sur l'importance de procéder à une extension conséquente du vote à la majorité qualifiée dans une Europe élargie mais souligne la difficulté d'appliquer cette règle à des questions relevant de positions potentiellement très antagonistes, ce qui est parfois le cas en politique étrangère. « Pour ce qui est des décisions relatives aux domaines les moins consensuels, le mieux serait de faire un usage accru des procédures d'abstention positive ou de coopération renforcée, quitte à les rendre plus simples et plus opérationnelles. Plus réaliste et plus utile sans doute à la marche en avant de l'Union serait cependant l'extension du vote à la majorité qualifiée à toutes les questions relatives au cadre financier pluriannuel, au budget de l'Union et aux ressources propres », relève le rapport. Le sujet est également abordé dans le rapport du groupe franco-allemand sur les réformes institutionnelles de l'UE publié

en septembre 2023 et qui préconise pour la politique étrangère et de sécurité commune, « de continuer à privilégier la recherche du consensus et de ne recourir à la majorité qualifiée qu'en dernier ressort »⁹⁰.

Afin de mettre plus de clarté et de rationalité dans le processus, certains politiques imaginent aussi un système dans lequel le Haut représentant détiendrait tout le pouvoir exécutif en matière de politique étrangère et pourrait en contrepartie être directement renversé par le Parlement européen (et non comme aujourd'hui via la seule censure collective de la Commission), lequel y gagnerait un pouvoir important. Selon eux, les commissaires pourraient quant à eux être recrutés parmi les parlementaires européens, ce qui créerait une relation de proximité entre les deux institutions. Un tel scénario n'est pas à l'ordre du jour ; mais il pourrait utilement alimenter les réflexions sur les réformes à entreprendre avant le prochain élargissement.

⁸⁹ Voir à ce sujet le rapport de Jean-Louis Bourlanges sur la proposition de résolution européenne relative aux suites de la conférence sur l'avenir de l'Europe. https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cion_afetr/116b1526_rapport-fond

⁹⁰ Le Rapport du groupe indépendant d'experts franco-allemands sur les réformes de l'Union européenne (UE) é été présenté le 19 septembre 2023 aux ministres des Affaires européennes de l'UE. https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_fr-de_reformes_cle036f48.pdf

Conclusion

Dans son étude sur « La diplomatie internationale du Parlement européen, levier de parlementarisation de l'Union européenne » (cf. *supra*), Marie-Cécile Cadilhac rappelle que « d'un point de vue historique, les relations extérieures de la Communauté européenne/Union européenne ont incontestablement été le parent pauvre de la parlementarisation de l'UE (...) la montée en puissance du Parlement européen consacrée par les révisions successives des traités ayant, pendant longtemps, essentiellement concerné les politiques internes de l'Union ». Avec le traité de Lisbonne, poursuit-elle, le Parlement européen est devenu « un acteur incontournable de l'action extérieure de l'Union », notamment grâce à la généralisation de la procédure législative ordinaire qui conduit à requérir presque systématiquement à son approbation au stade de la conclusion des accords internationaux ; mais « des zones d'ombre persistent, à l'image de la marginalisation du Parlement européen dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) ou de son éviction des phases de négociation et de mise en œuvre des accords externes de l'Union européenne ».

De fait, le rôle du Parlement européen en matière de politique étrangère reste étroitement circonscrit par les traités et la volonté des États membres de préserver leur souveraineté dans ce domaine. Il a cependant réussi au fil des ans à s'imposer sur la scène internationale grâce à des stratégies délibérées pour redessiner l'équilibre des pouvoirs, se trouver de nouveaux droits ou utiliser au maximum les droits existants. Il s'appuie pour cela sur plusieurs ressources : constitution d'un réseau dans les pays tiers, expertise et compétences de ses élus, tradition du consensus qui facilite le dialogue externe et transpartisan, accès aux délégations et fédérations partisans, légitimité d'une Institution qui est souvent vue comme une autorité morale guidée par les valeurs et la promotion des droits de l'homme. Il augmente ainsi son droit de regard sur la PESC, n'hésitant

pas à faire du chantage dans des domaines où il a des pouvoirs, comme le budget ou l'approbation des traités⁹¹.

Si les dirigeants des États membres s'attellent à une réforme des traités, le Parlement aura demain une carte à jouer afin d'obtenir un rôle plus important dans la définition des lignes prioritaires de la politique étrangère et s'imposer dans un contexte international toujours plus tendu.

« L'Ukraine a décillé les yeux de nombreuses personnes, entraîné un revirement des opinions publiques qui s'est immédiatement transmis au Parlement européen. Ce dernier, et c'est une bonne chose, semble aujourd'hui mûr pour se « salir les mains » et faire en conscience des choix qui ne relèvent pas systématiquement de la morale privée et du camp du Bien », estime l'ancien eurodéputé Alain Lamassoure⁹². Mais, note Jean-Louis Bourlanges⁹³, « les députés européens ont une certaine tendance à céder à une conception onusienne et idéaliste de leur rôle, ils ont beaucoup de mal à accepter la logique de la confrontation. Le problème derrière tout cela est que l'Union européenne n'a pas été bâtie pour faire la guerre mais pour faire la paix. On est dans la bienveillance, la bonne volonté, ce qu'Emmanuel Macron appelle la naïveté. Or aujourd'hui, entre Poutine et le risque de Trump la feuille de route est différente ».

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 Parlement européen qui sortira des urnes aura lui-même à 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 qui n'est pas toujours audible.

⁹¹ À lire : *Emergence of the European Parliament as a Diplomatic Mediator: Conceptualising, Exploring and Explaining Parliamentary Diplomacy in EU Foreign Policy*. Daan FONCK, KUL.

⁹² Entretien avec l'auteur, cf. *supra*.

⁹³ Entretien avec l'auteur, cf. *supra*.

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

