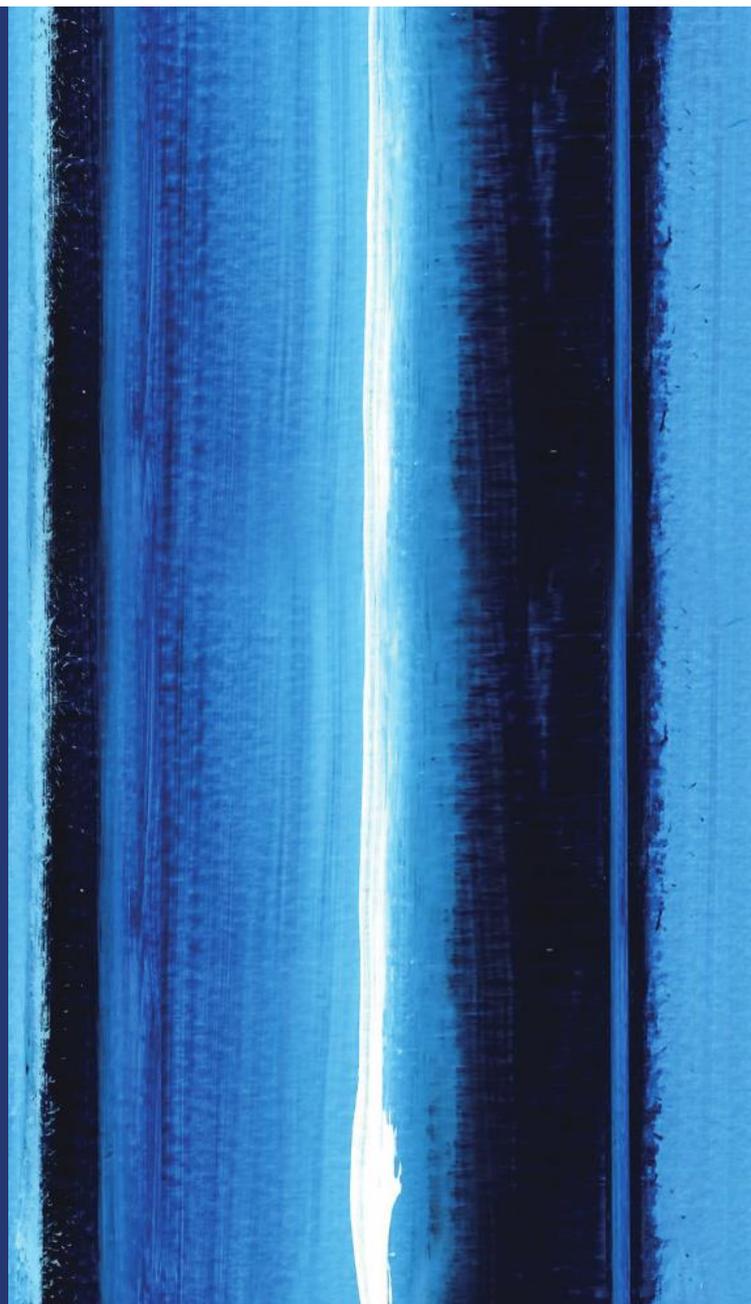


# LE RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN DANS LA CONDUITE DES RELATIONS EXTÉRIEURES

*Safia FALEK*

*Sous la direction de  
Denis STOKKINK*

NOTES D'ANALYSE | MAI 19  
**Participation citoyenne**





COMPRENDRE POUR AGIR

## LE RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN DANS LA CONDUITE DES RELATIONS EXTÉRIEURES

*Safia FALEK*

*Sous la direction de Denis STOKKINK*

# SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	2
INTRODUCTION	3
<b>I. Une volonté de démocratisation des relations extérieures</b>	<b>4</b>
1. Le contexte	4
2. L'extension des pouvoirs du parlement	4
3. Les limites de cette extension	6
<b>ii. La conquête de nouveaux pouvoirs</b>	<b>8</b>
1. L'ingéniosité et l'influence	8
2. L'usage des outils d'influence	9
<b>iii. La légitimité de l'action du parlement européen</b>	<b>12</b>
1. L'impact des relations extérieures sur les citoyens	12
2. Le concept de « paix démocratique »	14
3. La transparence	15
CONCLUSION	16
BIBLIOGRAPHIE	17

# AVANT-PROPOS

En matière de relations extérieures, la construction européenne n'a fait que suivre les « structures institutionnelles »<sup>1</sup> des États membres selon lesquelles le pouvoir exécutif est exclusivement en charge des relations extérieures<sup>2</sup>.

Déjà au XIXème siècle, Alexis De Tocqueville affirmait que « la politique extérieure n'exige l'usage de presque aucune des qualités qui sont propres à la démocratie, et commande au contraire le développement de presque toutes celles qui lui manquent ». Forte de cette philosophie appliquée majoritairement dans les Etats membres, la construction européenne n'a pas fait figure d'exception.

Face à ces arguments, de nombreux auteurs avancent au contraire que les relations extérieures ont un tel impact sur les citoyen.ne.s européen.ne.s que leur implication dans la prise de décision est primordiale.

Solidairement vôtre,

Denis Stokkink

---

<sup>1</sup> E. ARCQ, V. DE COOREBYTER et C. ISTASSE, « Fédéralisme et confédéralisme », Dossier du CRISP, 2012/1 (n°79), pages 11 à 125.

<sup>2</sup> G. GLÉNARD, « Chapitre II. L'exécutif et le traitement constitutionnel des relations extérieures », L'exécutif et la Constitution de 1791 (2010), pages 193 à 278.

# INTRODUCTION

Le renforcement des pouvoirs du Parlement européen est apparu depuis longue date comme l'un des principaux remèdes contre le « déficit démocratique » de l'Union européenne. En tant qu'institution composée de membres élu.e.s au suffrage universel direct depuis 1979, le Parlement se présente comme le symbole de la légitimité démocratique de l'Union européenne. Par conséquent, donner plus de pouvoirs à cette institution, c'est donner plus de pouvoirs aux citoyen.ne.s européen.ne.s. Et comme la démocratie peut se définir comme la gouvernance du peuple par le peuple, c'est *in extenso* accroître la démocratie dans l'Union européenne.

À partir de ce constat, les différents traités européens ont œuvré pour une implication toujours plus importante du Parlement dans le processus décisionnel européen<sup>3</sup>. La plus grande avancée est à ce titre la consécration du Parlement en tant que « co-législateur » européen dans la procédure législative ordinaire.

Il existe néanmoins un domaine qui résiste encore au Parlement européen : les relations extérieures. Ce domaine est depuis toujours considéré comme un domaine réservé exclusivement au pouvoir exécutif car c'est un domaine complexe où la discrétion et la rapidité sont jugées comme essentielles<sup>4</sup>. Soumettre des questions relatives à la conduite des relations extérieures au Parlement c'est prendre le risque de porter atteinte à l'efficacité et à la bonne tenue de ces relations. On fait alors face à ce que le Parlement lui-même appelle le « *paradoxe du système international* »<sup>5</sup> selon lequel « *plus un domaine est complexe, moins l'implication et le contrôle parlementaire est requis pour légitimer ce domaine et les décisions politiques prises* »<sup>6</sup>. Le Conseil joue un rôle central dans la conduite des relations extérieures.

La place du Parlement européen dans les relations extérieures fait donc débat depuis de nombreuses années et le camp de l'exécutif s'oppose à ceux qui prônent une démocratie accrue sur le front extérieur. Aujourd'hui, même si les prérogatives du Parlement ont été étendues en matière de relations extérieures, son pouvoir décisionnel reste donc très limité.

La question centrale de notre analyse est celle de savoir si le débat parlementaire, garant de l'exercice démocratique dans l'Union européenne, a sa place dans une matière telle que les relations extérieures requérant dextérité, expertise et discrétion. Cette note d'analyse s'interroge dans un premier temps sur la qualité de l'extension des prérogatives du Parlement européen dans le domaine extérieur (I) et dans un deuxième temps sur l'ingéniosité dont les parlementaires ont su faire preuve afin d'influencer le contenu des politiques extérieures (II). Enfin, il s'agira de se poser la question de la légitimité de l'action du Parlement européen (III).

<sup>3</sup> À ce sujet, voir également A. LUNEAU, « Déficit démocratique : un défi pour l'Europe ! », Pour la Solidarité, Coll. Note d'analyse, avril 2019.

<sup>4</sup> Péter BAJTAY, « *Shaping and controlling foreign policy: Parliamentary diplomacy and oversight, and the role of the European Parliament* », Directorate General for External Policies, July 2015, PE549.045.

<sup>5</sup> Traduit de l'anglais. Extrait de: Péter BAJTAY, « *Shaping and controlling foreign policy: Parliamentary diplomacy and oversight, and the role of the European Parliament* », Directorate General for External Policies, July 2015, PE549.045.

<sup>6</sup> Loc. cit.

# I. UNE VOLONTÉ DE DÉMOCRATISATION DES RELATIONS EXTÉRIEURES

## 1. LE CONTEXTE

---

L'utilisation de l'expression « relations extérieures » vise différentes politiques de l'Union européenne : la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) qui comprend en son sein la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), la politique commerciale commune (PCC), la politique d'aide au développement, la politique de voisinage et la politique d'aide humanitaire. Cette analyse se focalisera sur la PESC, la PSDC et la PCC. D'une part ce sont les trois politiques desquelles il résulte le plus de contradictions et de conflits entre les institutions et également entre le niveau national et supranational. D'autre part, la politique étrangère est la politique où l'étude des pratiques informelles est la plus intéressante du fait de l'absence de réel pouvoir de décision du Parlement européen.

Les décisions sont adoptées au titre de la PESC au sein du Conseil de l'Union européenne qui joue un rôle majeur dans la conduite des relations extérieures. C'est ensuite le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) qui s'occupe d'exécuter les décisions prises.

Le rôle du Parlement européen dans le domaine des relations extérieures est d'autant plus mal accepté que le renforcement de ses prérogatives s'est fait au détriment des parlements nationaux. Jusqu'en 1979, le Parlement européen était ainsi composé de délégués des parlements nationaux. Avec l'avènement de l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct, le lien s'est rompu. Or certains considèrent que cette perte de prérogatives des institutions démocratiques au niveau des États membres n'a pas été compensée au niveau des institutions supranationales.

## 2. L'EXTENSION DES POUVOIRS DU PARLEMENT

---

À l'origine, le Parlement européen est un acteur mineur des politiques extérieures. C'est surtout avec le Traité de Lisbonne, entré en vigueur en 2009, qu'il voit son rôle prendre de l'ampleur. Avec ce Traité, le domaine des relations extérieures, dans lequel il avait jusqu'alors une place limitée, lui ouvre ses portes.

L'avancée majeure en la matière réside dans l'extension du champ d'approbation parlementaire consacrée par l'article 218 TFUE<sup>7</sup>. En vertu du paragraphe 6 de cet article et à l'exception du champ de la politique étrangère, l'approbation du Parlement européen est requise pour que l'Union européenne puisse ratifier un accord international avec un pays tiers.

Cette extension du consentement du Parlement européen a un impact très important notamment sur la politique commerciale commune qui relève de la compétence exclusive de l'Union européenne c'est-à-dire interdisant aux États de contracter des accords commerciaux parallèles avec des États tiers. C'est un domaine auquel les États ont confié une part importante de leur souveraineté<sup>8</sup>. L'implication accentuée du Parlement européen est donc la bienvenue afin de garantir un contrôle démocratique de cette politique. Le Parlement se retrouve impliqué dans la plupart des accords ratifiés par l'Union européenne grâce à ce pouvoir d'approbation.

---

<sup>7</sup> M. URBAN, « Les compétences du Parlement européen au sein de la procédure de conclusion des accords internationaux - Quel rôle pour le Parlement européen dans les relations CH-UE depuis la réforme de Lisbonne ? », *Revue Suisse de droit international et européen*, 2016, vol n°26, pages 605 à 624.

<sup>8</sup> M. DAMEN et J. PRZETACZNIK, « L'Union européenne et ses partenaires commerciaux », *Fiches thématiques sur l'Union européenne*, Parlement européen, octobre 2018.

L'autre avancée de cet article est posée à son paragraphe 10 qui dispose que, lors des négociations de l'accord, « *Le Parlement européen est immédiatement et pleinement informé à toutes les étapes de la procédure* ». Or selon la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE), « *cette exigence d'information découlant de l'article 218, paragraphe 10, TFUE est prévue pour assurer que le Parlement soit mis à même d'exercer un contrôle démocratique sur l'action extérieure de l'Union* »<sup>9</sup>. Par cette formule, employée à deux reprises dans un arrêt en date du 14 juin 2016, la Cour de Justice confirme le changement opéré par le Traité de Lisbonne et réaffirme l'idée selon laquelle le Parlement européen doit être impliqué dans la conduite des relations extérieures afin d'assurer l'exercice démocratique dans l'Union européenne. À ce titre, la politique étrangère et de sécurité commune ne fait pas figure d'exception. Cela assure au Parlement européen un savoir continu sur les politiques extérieures puisque les autres institutions sont alors tenues de l'informer de l'évolution des relations avec les autres États tiers. Un savoir, qui comme nous le verrons, est essentiel à l'utilisation d'autres outils pour influencer ces politiques. D'autant plus que le non-respect de cette disposition entraîne l'annulation de l'accord conclu<sup>10</sup>.

En matière de relations extérieures, la politique étrangère et de sécurité commune demeure particulièrement opaque pour le Parlement européen. C'est une politique en marge des autres politiques européennes car elle est fortement marquée du sceau intergouvernemental. Les procédures applicables sont différentes des autres politiques. Jusqu'en 2009, le Parlement européen était totalement exclu de la conduite de cette politique. Néanmoins, l'article 36 du Traité sur l'Union européenne témoigne également d'une volonté de l'impliquer davantage :

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

*Le Parlement européen peut adresser des questions ou formuler des recommandations à l'intention du Conseil et du haut représentant. Il procède deux fois par an à un débat sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune, y compris la politique de sécurité et de défense commune<sup>11</sup>.* »

Le Parlement européen se voit donc doter d'un droit d'information et de réaction en matière de politique étrangère<sup>12</sup>.

L'extension du champ d'approbation parlementaire et l'introduction du droit d'information dans le domaine de la politique étrangère sont deux avancées majeures du Traité de Lisbonne.

Grâce à ses pouvoirs en matière budgétaire, le Parlement se voit doter d'un autre outil d'influence. Alors qu'il a peu de pouvoirs dans le domaine de la PESC, ses prérogatives en matière d'approbation budgétaire lui permettent de s'impliquer de façon non négligeable<sup>13</sup>. Même s'il partage l'autorité budgétaire avec le Conseil, seul le Parlement est détenteur du pouvoir de décision final<sup>14</sup>. Un pouvoir qui, comme le rappelle Isabelle Bosse-Platière, lui permet « *d'influencer sur la structure du budget et de créer des lignes budgétaires nouvelles* »<sup>15</sup> ou encore « *de déterminer les montants pour le financement*

<sup>9</sup> Cour de justice de l'Union européenne, Grande chambre, 14 juin 2016, Parlement c. Conseil de l'Union européenne, C-263/14, point 71.

<sup>10</sup> B. KLEIZEN, « Mapping the involvement of the European Parliament in EU external relations – a legal and empirical analysis », Centre for the Law of EU external relations (CLEER), CLEER Papers 2016/4.

<sup>11</sup> Article 36 du Traité sur l'Union européenne.

<sup>12</sup> Général de division (2S) M. DE LANGLOIS et S. CANTO, « Parlements et légitimité démocratique de la Politique de sécurité et de défense commune », Paris, *Les études de l'IRSEM n°39*, juin 2015.

<sup>13</sup> *Ibid.* spéc. Page 29.

<sup>14</sup> *Loc. cit.*

<sup>15</sup> Citation Isabelle Bosse-Platière extraite *Op. cit.* Général de division (2S) M. DE LANGLOIS et S. CANTO.

d'une action »<sup>16</sup>. Le Parlement peut ainsi décider de donner plus ou moins d'importance à telle ou telle action et dans une moindre mesure accompagner la conduite des relations extérieures<sup>17</sup>. Hélas ce paradoxe entre l'absence de prérogatives formelles importantes et la possibilité d'attribuer les fonds nécessaire à la réalisation de cette politique risque de porter atteinte à la cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne<sup>18</sup>.

### 3. LES LIMITES DE CETTE EXTENSION

---

Ces grandes avancées sont porteuses de limites. La plus évidente est celle qui résulte de la rédaction de l'article 36 du Traité sur l'Union européenne.

C'est un article qui confère uniquement un « *pouvoir politique* »<sup>19</sup> au Parlement européen *via* le droit à l'information et le droit de réaction. Cela se ressent précisément dans le flou qui entoure l'article. La pertinence et l'effectivité de l'article 36 du Traité sur l'Union européenne semble difficile à évaluer à première vue. C'est un article imprécis dont les modalités de mises en œuvre peuvent avoir un impact très important sur son effectivité. La Haute représentante actuelle Federica Mogherini a l'obligation de consulter le Parlement européen « régulièrement »<sup>20</sup> : certes mais qu'entend-t-on par régulièrement ? Des débats doivent également être organisés avec le Parlement: quelles en sont les répercussions sur la conduite de la PESC ? Aussi, l'absence de caractère contraignant des dispositions de l'article 36, telle que l'obligation pour la Haute représentante de prendre en compte l'avis du Parlement européen, peut être perçue comme une atteinte à la pertinence de cet article. Même s'il est unanimement reconnu un effort de la Haute représentante pour inclure le Parlement européen<sup>21</sup>, force est de constater que l'influence du Parlement européen est uniquement « *d'ordre politique* » et dépendante de l'action de la Haute représentante et du service européen des affaires extérieures qu'elle dirige.

Afin d'exercer ses droits tirés de l'article 36 TUE tels qu'adresser des questions ou formuler des recommandations, le Parlement européen doit être informé de ce qui se fait au sein de cette politique. Le droit d'information lui est essentiel pour exercer sa capacité d'influence. Le paragraphe 10 de l'article 218 rappelle que lors de négociations avec des pays tiers, il est censé être informé à tous les stades de la procédure. Mais c'est une obligation qui est négligée. Le Parlement est encore une fois dépendant du bon vouloir des autres institutions. En 2009<sup>22</sup>, le Parlement soulignait ainsi le « *manque de rigueur du Conseil quant à son droit d'information* »<sup>23</sup>. Il n'est pas rare que les institutions telles que le service européen des affaires extérieures et le Conseil opposent l'argument de la confidentialité pour éviter d'avoir à communiquer un document au Parlement européen. Par peur que certains documents tombent dans « *le domaine public* »<sup>24</sup>, le service européen des affaires extérieures ne partage pas tous les documents avec enthousiasme. C'est ainsi souvent au Parlement qu'il revient de s'activer pour obtenir des informations<sup>25</sup>.

Même la grande avancée introduite par le Traité de Lisbonne à son article 218 est porteuse de limites. À première vue pourtant, cet article permet une belle implication du Parlement européen en comparaison des opportunités qui lui étaient offertes précédemment.

---

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> *Ibid.*, spéc. Page 29.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> Article 36 du Traité sur l'Union européenne.

<sup>21</sup> P. BAJTAY, « Shaping and controlling foreign policy: Parliamentary diplomacy and oversight, and the role of the European Parliament », Directorate General for External Policies, July 2015, PE549.045.

<sup>22</sup> Rapport sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la politique étrangère et de sécurité commune, 2009. Disponible en ligne: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2011-0168+0+DOC+XML+V0//FR>>.

<sup>23</sup> *Op. cit.* Général de division (2S) M. DE LANGLOIS et S. CANTO.

<sup>24</sup> *Op. cit.* P. BAJTAY.

<sup>25</sup> *Ibid.*

Lorsque le Parlement affirme que « *Le traité a également conféré un rôle plus actif au Parlement européen dans la négociation et la ratification des accords commerciaux internationaux, puisque son approbation est désormais obligatoire* »<sup>26</sup>, les services de rédaction établissent un raccourci quelque peu trompeur.

En effet, le Traité de Lisbonne n'accorde pas au Parlement le droit de modifier un accord négocié par la Commission sur mandat du Conseil. Le consentement du Parlement est uniquement requis après les négociations auxquelles il n'a pas pris part toujours au motif que « *des négociations internationales réussies requièrent le secret, l'expertise et la souplesse qui sont incompatibles avec le contrôle parlementaire* »<sup>27</sup>. On constate que les pouvoirs accordés au Parlement pour la ratification des accords internationaux n'arrivent pas toujours, malgré des progrès, à surpasser le mur dressé par l'exécutif sur les fondements solides de la confidentialité, la rapidité et la complexité.

En matière budgétaire, le « *pouvoir majeur* »<sup>28</sup> est également à relativiser. En effet, en vertu de l'article 41 alinéa 2 du Traité sur l'Union européenne, « *les dépenses opérationnelles entraînées [...] sont également à la charge du budget de l'Union, à l'exception des dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense et des cas où le Conseil en décide autrement à l'unanimité* ». Cet article exclu donc certaines dépenses des compétences du Parlement. Les dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires sont prises en charge par le « *mécanisme intergouvernemental Athéna* »<sup>29</sup> qui est un mécanisme *ad hoc* permettant le financement des coûts communs des opérations militaires de l'Union européenne<sup>30</sup>. Cela résulte en une opacité quant aux affectations financières dans les missions relevant de la politique étrangère. De plus, le Conseil contourne ses prérogatives pour se décharger de certaines obligations dont il a été doté. En effet, ce dernier est accusé d'utiliser des stratagèmes pour s'échapper de son obligation d'information du Parlement<sup>31</sup>. Le Parlement européen s'est longtemps battu pour obtenir plus de transparence sur « *l'affectation de ressources financières prélevées sur le budget de l'UE, [...] l'estimation des coûts envisagés et la source de financement* »<sup>32</sup> et a ainsi obtenu en 2006 la conclusion d'un accord institutionnel sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière<sup>33</sup> obligeant le Conseil à informer le Parlement des décisions ayant des répercussions sur le budget de l'Union. Cependant le Conseil multiplie depuis les actions pour contourner cette obligation<sup>34</sup>.

L'amélioration des prérogatives du Parlement européen dans la conduite des relations extérieures se heurte donc à certaines limites dont le point de convergence semble se trouver dans le fait que **le Parlement n'exerce pas ses compétences sur un pied d'égalité avec les autres institutions leaders dans le domaine.**

<sup>26</sup> M. DAMEN et J. PRZETACZNIK, « L'Union européenne et ses partenaires commerciaux », Fiches thématiques sur l'Union européenne, Parlement européen, octobre 2018.

<sup>27</sup> P. BAJTAY, « Shaping and controlling foreign policy: Parliamentary diplomacy and oversight, and the role of the European Parliament », Directorate General for External Policies, July 2015, PE549.045.

<sup>28</sup> Général de division (2S) M. DE LANGLOIS et S. CANTO, « Parlements et légitimité démocratique de la Politique de sécurité et de défense commune », Paris, *Les études de l'IRSEM n°39*, juin 2015.

<sup>29</sup> Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, Fonctionnement de la PSDC, Ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> *Op. cit.* Général de division (2S) M. DE LANGLOIS et S. CANTO.

<sup>32</sup> Résolution du Parlement européen sur les priorités de l'UE en matière d'actions extérieures, JOCE, n° 135, 7 mai 2001, p. 179.

<sup>33</sup> *Op. cit.* Général de division (2S) M. DE LANGLOIS et S. CANTO.

<sup>34</sup> *Ibid.*

## II. LA CONQUÊTE DE NOUVEAUX POUVOIRS

### 1. L'INGÉNIOSITE ET L'INFLUENCE

« La politique étrangère et les actions extérieures sont des domaines politiques principalement de nature stratégique, où contrairement à des politiques internes essentiellement fondées sur des règles les décisions non législatives et les facteurs informels jouent un rôle décisif dans la poursuite des intérêts et des objectifs<sup>35</sup>. »

Péter BAJTAY

Afin de contourner les limites des prérogatives du Parlement européen, les parlementaires utilisent les instruments formels et informels mis à leur disposition. Avec plus ou moins de persévérance, les parlementaires ont mis au point des techniques pour favoriser une plus grande implication du Parlement européen dans le domaine des relations extérieures. Les résolutions parlementaires par exemple s'avèrent très utiles pour influencer les autres institutions à des stades où le Parlement européen est normalement dénué de tout pouvoir. Par leur biais, les parlementaires émettent leur position sur un sujet précis. Comme une épée de Damoclès au-dessus des institutions en ce qu'elles conditionnent le consentement du Parlement européen<sup>36</sup>, elles sont qualifiées de « deuxième mandat »<sup>37</sup> dont le Conseil et la Commission doivent tenir compte. **C'est grâce à une pratique dynamique dans le champ des résolutions parlementaires que les députés européens peuvent influencer le cours des négociations commerciales.**

Utilisées avec force pendant les processus de conclusion des accords internationaux car permettant d'influencer leur contenu, le Parlement utilise également les résolutions parlementaires pour adresser à la Haute représentante pour les relations extérieures ses exigences vis-à-vis de certains sujets de politique étrangère pour lesquels le Parlement européen n'a formellement aucun pouvoir décisionnel.

Le Parlement utilise la pression de l'approbation en matière commerciale pour obtenir des concessions en matière de politique étrangère de l'Union européenne. À titre d'exemple, dans le cadre des relations entre l'Union européenne et le Vietnam, le Parlement n'a pas hésité à utiliser un ton autoritaire pour rappeler que « le gouvernement vietnamien et l'UE devraient s'engager pour améliorer le respect des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales dans le pays [...] notamment dans l'optique de ratification de l'Accord de libre-échange UE-Vietnam et de l'Accord de coopération UE-Vietnam »<sup>38</sup>. Dans cette résolution adoptée dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune, les parlementaires sous-entendent par là qu'une absence d'avancée sur le plan de la protection des Droits de l'Homme conduirait de façon *sine qua non* à une absence d'avancée sur le plan commercial. **Grâce aux résolutions parlementaires, le Parlement dispose d'un outil solide qui conditionne la ratification d'accords commerciaux et de coopération au respect des droits humains.**

Outre les résolutions parlementaires, dans le domaine des relations extérieures, et en particulier en matière de politique de sécurité et de défense commune, l'auteur Péter BAJTAY liste une série de pratiques développées par le PE pour être mieux impliqué : « Les questions à la Haute représentante, l'examen des politiques, les réunions, l'envoi de missions ponctuelles sur le terrain et l'adoption de rapports non

<sup>35</sup> P. BAJTAY, « Shaping and controlling foreign policy: Parliamentary diplomacy and oversight, and the role of the European Parliament », Directorate General for External Policies, July 2015, PE549.045.

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> R. PASSOS, « The European Union's External Relations a Year after Lisbon: A First Evaluation from the European Parliament ». In: Koutrakos, Panos (ed.) (2011): The European Union's External Relations a Year after Lisbon. Cleer Working Papers 2011/3, 49-56.

<sup>38</sup> Résolution du Parlement européen du 15 novembre 2018, 2018/2925(RSP).

*contraignants*<sup>39</sup>. ». Puisque c'est un domaine où le PE dispose de peu de pouvoirs, cela devient un domaine où le développement de pratiques informelles est le plus pertinent<sup>40</sup>. Entre 2014 et 2019, le Parlement européen aurait ainsi adressé 1484 questions au Conseil, à la Commission ou à la Haute Représentante concernant les questions de politique étrangère<sup>41</sup>. ».

En ce qui concerne l'envoi de missions ponctuelles à l'étranger, les commissions du Parlement peuvent ainsi décider « *d'effectuer un déplacement dans un État membre ou un pays extérieur à l'Union* »<sup>42</sup>. Cela permet notamment d'obtenir des informations que les autres institutions n'ont pas nécessairement obtenues par l'accès à des voies « *non-officielles* »<sup>43</sup>.

À chaque fois que l'Union européenne développe des relations d'ordre commercial avec un pays tiers, le Parlement envoie une mission dans ce pays. Cela permet aux membres du Parlement de rester informés du déroulé des négociations. Ces missions interviennent à différents moments : quelques mois avant la ratification comme dans le cas de l'accord UE-Japon ou même avant le début des négociations comme pour les relations entre l'Union européenne, l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

Cependant, on n'observe aucune mission de la commission pour les affaires étrangères dite AFET. En effet, sur le site du Parlement européen, lorsqu'on sélectionne la commission « *sécurité et défense* »<sup>44</sup>, il n'y a pas d'onglet « *mission* » dans la section « *événement* » tandis que cette section existe pour la commission commerce international. Il n'y a donc pas de mission officielle du Parlement européen au titre de la commission des affaires étrangères. Cela s'explique encore une fois par la prééminence des pratiques informelles dans ce domaine. **On se situe alors davantage dans le cadre d'une diplomatie interparlementaire entre interlocuteurs égaux c'est-à-dire dans une relation de parlement à parlement.** On remarque qu'à la différence de la commission commerce international, la commission AFET dispose d'un onglet « *réunions avec les parlements nationaux* »<sup>45</sup>. Cela peut mener à des échanges d'informations intéressantes en fonction de la qualité et de l'importance du droit à l'information du parlement interlocuteur. Néanmoins, il y a peu d'échanges directs avec les gouvernements comme dans le cadre des relations commerciales. Sans surprise, les parlementaires sont donc plus limités dans ce domaine.

On observe finalement que dans le domaine où le Parlement européen a le moins de pouvoirs, il adopte énormément de résolutions parlementaires pour exprimer son avis sur un sujet. Il est néanmoins difficile de mesurer l'impact de ces résolutions.

Dans le domaine du commerce international, il y a beaucoup moins de résolutions parlementaires mais beaucoup plus de missions dans les pays partenaires. Cela permet au Parlement européen qui ne dispose pas de pouvoirs lors du processus de négociation d'aller chercher les informations avant de donner son approbation. Le Parlement cherche vraiment à s'informer et rédige de nombreux documents analytiques sur les accords conclus.

## 2. L'USAGE DES OUTILS D'INFLUENCE

---

Pour que les parlementaires puissent influencer de manière efficace les politiques de relations extérieures, il faut que soient réunies deux conditions : des « *capacités techniques et institutionnelles* »<sup>46</sup> et « *une volonté des acteurs impliqués d'en faire usage* »<sup>47</sup>. Comme vu précédemment, les parlementaires disposent de

<sup>39</sup> P. BAJTAY, « *Shaping and controlling foreign policy: Parliamentary diplomacy and oversight, and the role of the European Parliament* », Directorate General for External Policies, July 2015, PE549.045.

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> Site du Parlement européen, Plénière, « Questions parlementaires » dans la rubrique « Questions et actes de l'Union ».

<sup>42</sup> Site des commissions du Parlement européen.

<sup>43</sup> *Op. cit.* P. BAJTAY.

<sup>44</sup> Site du Parlement européen, commission des affaires étrangères.

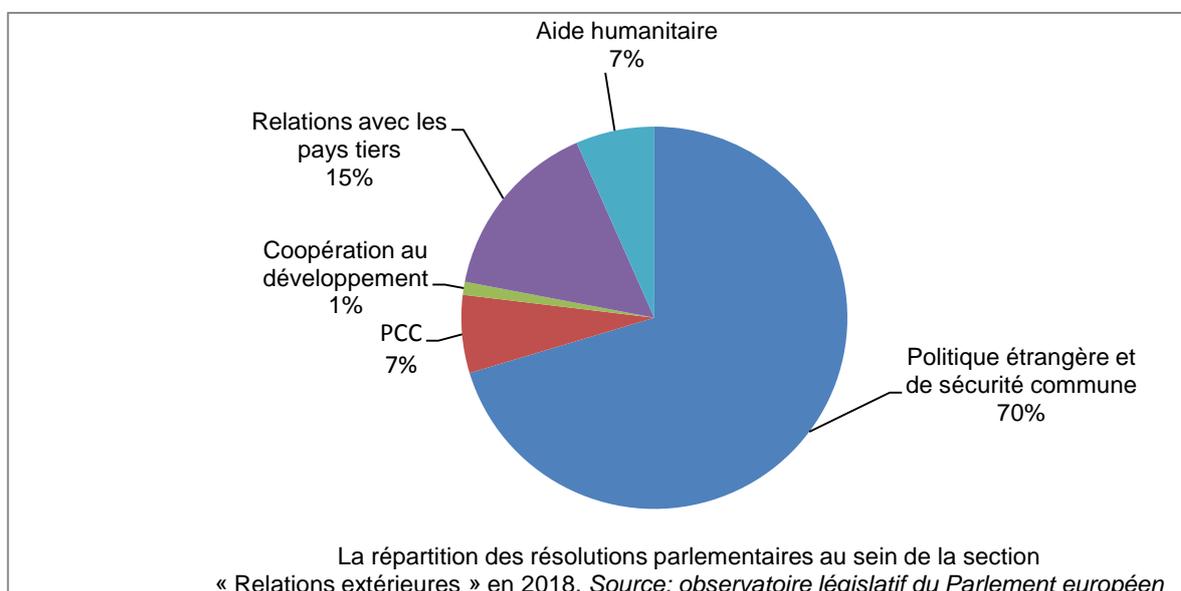
<sup>45</sup> Site du Parlement européen, commission des affaires étrangères.

<sup>46</sup> A. TACEA, « Quand la JAI fait dissidence : expliquer l'activité des parlements nationaux dans le domaine européen de liberté, de sécurité et de justice », *Politique européenne*, 2018/1 n°59, pages 58 à 93.

<sup>47</sup> *Ibid.*

certain instruments et outils leur permettant d'exercer une influence. Désormais, il s'agit de déterminer si les parlementaires font aussi preuve d'une volonté d'impacter les relations extérieures et s'il est possible de mesurer l'impact de cette volonté.

En 2016, le Centre pour le droit des relations extérieures de l'Union européenne<sup>48</sup> a étudié les résolutions parlementaires adoptées pendant l'année 2013 en lien avec les relations extérieures de l'UE. L'objectif était ainsi de déterminer le degré d'attention porté par les parlementaires aux relations extérieures de l'UE et surtout les politiques, au sein du domaine des relations extérieures, qui intéressent davantage les députés européens<sup>49</sup>. En 2013, 57 résolutions portaient sur la PESC/PSDC, 20 sur les relations avec les pays tiers, 18 sur la PCC, 12 sur l'aide au développement et 3 sur l'aide humanitaire. L'auteur met en lumière le fort intérêt porté par les parlementaires aux questions de politique étrangère. Cela s'explique aisément par le fait que c'est le domaine où les parlementaires ont le moins de pouvoirs. Quelques années plus tard, force est de constater que les parlementaires sont toujours intéressés par ces questions. En effet, en s'inspirant de la méthode d'analyse mise en place par Bjorn Kleizen en 2016, nous mobilisons les mêmes outils afin d'analyser l'évolution pour déterminer s'il y a toujours la même volonté d'influence chez les parlementaires. En 2018<sup>50</sup>, 86 résolutions concernaient les relations extérieures [sur 221 résolutions] dont 64 portant sur la PESC/PSDC, 6 sur la PCC, 1 sur l'aide au développement, 14 sur les relations avec les pays tiers et 6 sur l'aide humanitaire<sup>51</sup>.



On observe un fort recul des résolutions parlementaires portant sur la politique commerciale commune de l'Union européenne. Or, comme vu plus haut, c'est un domaine où les résolutions parlementaires occupent une place très importante en ce qu'elles permettent aux parlementaires de faire pression sur les autres institutions de l'Union européenne. Cependant, il serait tronqué de voir là un manque évident d'intérêt des parlementaires pour les questions commerciales. En effet, comme constaté plus haut, la commission du commerce international du Parlement européen organise très régulièrement des visites dans les pays futurs partenaires de l'Union européenne. De plus, les parlementaires utilisent également les résolutions adoptées au titre de la politique étrangère afin d'influencer les négociations commerciales. Le problème c'est qu'il est difficile de déterminer si le manque de résolutions parlementaires s'explique par le fait que les informations obtenues dans le cadre des missions satisfont les parlementaires qui ne trouvent rien à redire ou si cela est dû à une absence d'intérêt de leur part.

<sup>48</sup> Centre for the law of EU external relations.

<sup>49</sup> B. KLEIZEN, « Mapping the involvement of the European Parliament in EU external relations – a legal and empirical analysis », Centre for the Law of EU external relations (CLEER), CLEER Papers 2016/4.

<sup>50</sup> Base de données de l'Observatoire législatif du Parlement européen (version anglaise).

<sup>51</sup> Tout en sachant que certaines résolutions peuvent concerner différents volets des relations extérieures.

Cette incertitude est accentuée par l'impression globale que les questions relatives aux droits humains, qui se rattachent davantage à la politique étrangère de l'Union européenne, font l'objet d'un intérêt plus important des parlementaires. Le contenu des résolutions commerciales touche principalement ces questions.

Une étude davantage focalisée sur l'activité des parlementaires lors des négociations entre l'Union européenne et certains États tiers permet de déterminer la tendance des parlementaires et l'intérêt porté par ces derniers aux relations de l'Union européenne avec des États partenaires. À titre d'exemple, les négociations entre l'Union européenne et le Japon ont été suivies avec attention par les parlementaires européens, ces derniers ayant à la fin de l'année 2018 finalisé des négociations dans un accord entré en vigueur début février 2019. Les négociations entre l'Union européenne et le Japon ont débuté officiellement en 2012. Entre 2009 et 2014, les parlementaires ont adopté 7 résolutions relatives au Japon, dont 3 résolutions indirectement en lien avec les relations extérieures. Dès le départ, en 2012, le Parlement a demandé au Conseil de ne pas autoriser l'ouverture des négociations commerciales tant que ce dernier [le Parlement] n'avait pas donné sa position sur le mandat de négociation sur « *la base d'un rapport du comité responsable* »<sup>52</sup>. Ainsi, dès le début de la relation, les parlementaires ont exprimé leur volonté d'être impliqué pleinement dans les négociations commerciales alors que ces derniers n'interviennent officiellement, selon les textes, qu'à la fin des négociations lorsqu'il s'agit d'approuver et de ratifier l'accord obtenu. Déjà en 2011, une résolution « post-relations » avait été adoptée, dans laquelle les parlementaires rappelaient l'importance de régler certains points tels que les obstacles non tarifaires avant d'entamer toute négociation commerciale<sup>53</sup>. Par la suite, le Parlement a adopté une nouvelle résolution en 2012, encore une fois juste avant le début officiel des négociations<sup>54</sup>. Si après le début des négociations entre l'Union européenne et le Japon, aucune résolution parlementaire relative à l'accord commercial n'a été adoptée, deux missions ont été organisées en novembre 2015<sup>55</sup> et en septembre 2018<sup>56</sup>. Dans le cadre de ces relations, les enjeux étaient principalement commerciaux mais les parlementaires ont semblé porter un intérêt sérieux aux négociations.

L'impact de l'activité parlementaire en matière de politique étrangère est très difficile à mesurer car les pratiques dans ce domaine sont principalement d'ordre informel. Par exemple, est-ce que la haute représentante prend en compte les questions que lui adressent les parlementaires lorsqu'elle dirige les relations extérieures de l'Union européenne ? Même si certains rapports semblent établir que la haute représentante est davantage disposée à collaborer avec le Parlement que le Conseil ne l'est, on ne peut pas affirmer avec certitude qu'elle prend en compte de façon constante les opinions du Parlement. Néanmoins, la légitimité que confère une implication plus importante du Parlement européen n'échappe pas aux institutions de l'Union européenne et plus particulièrement au Conseil. Ainsi, « *les dirigeants anticipent souvent les réactions parlementaires, calculent les coûts et les conséquences de la satisfaction ou de l'insatisfaction du Parlement lorsqu'il fait des choix de politique étrangère (Carter et Scott 2012:241). L'ancien commissaire au commerce, Pascal Lamy, a été cité comme calculant que le soutien du PE pour ses actions politiques renforcerait sa position tant dans les négociations de l'OMC qu'au sein de la Commission elle-même* »<sup>57</sup>.

En outre, il ne semble pas absurde d'affirmer que les autres institutions européennes auraient tout intérêt à collaborer de manière étroite avec le Parlement européen.

<sup>52</sup> Résolution parlementaire du 13 juin 2012, 2012/2651(RSP), Observatoire législatif.

<sup>53</sup> Résolution parlementaire du 11 mai 2011, 2011/2625(RSP), Observatoire législatif.

<sup>54</sup> Résolution parlementaire du 25 octobre 2012, 2012/2711(RSP), Observatoire législatif.

<sup>55</sup> Site du Parlement européen, section « missions ». Disponible en ligne : <<http://www.europarl.europa.eu/committees/fr/inta/events-missions.html?id=20151104CHE00051>>.

<sup>56</sup> Site du Parlement européen, section « missions ». Disponible en ligne : <<http://www.europarl.europa.eu/committees/fr/inta/events-missions.html?id=20190114MIS00942>>.

<sup>57</sup> P. BAJTAY, « Shaping and controlling foreign policy: Parliamentary diplomacy and oversight, and the role of the European Parliament », Directorate General for External Policies, July 2015, PE549.045.

# III. LA LÉGITIMITÉ DE L'ACTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

## 1. L'IMPACT DES RELATIONS EXTÉRIEURES SUR LES CITOYENS

### A) L'impact financier et humain

« Dans un contexte de guerre globale contre le terrorisme, le nombre d'opérations militaires menées à l'étranger ne cesse d'augmenter ; les coûts sont étonnants également. Les résultats, quant à eux, sont peu probants, sinon dévastateurs<sup>58</sup> ».

Haykel Ben Mahfoudh

Que ce soit dans le cadre d'opérations individuelles ou groupées, les États engagent dans les opérations extérieures l'argent public collecté grâce aux impôts.

Historiquement, les institutions parlementaires ont pour rôle l'autorisation des dépenses *a priori* et le contrôle de l'utilisation des fonds alloués *a posteriori*. **Il est admis dans nos démocraties que si le peuple contribue à l'impôt pour couvrir les dépenses engagées par les politiques publiques, l'utilisation qui est faite de cet argent doit être contrôlée par des représentants démocratiquement élus par ce dernier.**

Si le Parlement européen dispose aujourd'hui d'un pouvoir budgétaire en matière de relations extérieures, ce pouvoir a également montré ses limites. Comme vu précédemment, le Parlement a un droit de regard important sur le budget utilisé pour financer les opérations. Mais certaines opérations échappent également à ce contrôle notamment celles qui sont financées directement par les États membres ou celles qui ont une implication militaire. Sur 16 opérations en cours, 6 missions sont d'ordre militaire<sup>59</sup>. Ce sont par conséquent des missions pour lesquelles le Parlement ne dispose pas de droit de regard.

À l'heure actuelle, les opérations extérieures de l'Union européenne sont au nombre de 16<sup>60</sup>. Cela comprend les missions civiles et militaires. Certaines missions durent depuis plus de dix ans, telle que la mission EUTM en Somalie. Or, ces opérations sont financées en partie par le budget de l'Union européenne ou directement par les États membres. Dans les deux cas, les coûts de ces opérations sont supportés par les citoyens européens. Mais même si aujourd'hui ces derniers/dernières se prononcent en faveur d'une implication accrue de l'Union européenne sur la scène extérieure, cela ne signifie pas qu'ils doivent être exclus de tout contrôle sur ces opérations.

Un sondage réalisé en 2017 par le Parlement européen avait révélé une forte volonté des citoyens européens de voir se renforcer le domaine de la sécurité et de défense de l'UE<sup>61</sup>. Cela s'explique notamment par la multiplication des attaques terroristes en Europe ces dernières années. Ainsi, « les

<sup>58</sup> H. BEN MAHFOUDH, « Le contrôle juridique et juridictionnel des opérations extérieures : un contrôle impossible », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 2016, pages 591-616.

<sup>59</sup> « Military and civilian missions and operations », mis à jour le 5 mars 2019, site du Service européen pour l'Action extérieure (SEAE). Disponible en ligne: <[https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/430/military-and-civilian-missions-and-operations\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en)>.

<sup>60</sup> « Military and civilian missions and operations », mis à jour le 5 mars 2019, site du Service européen pour l'Action extérieure (SEAE). Disponible en ligne: <[https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/430/military-and-civilian-missions-and-operations\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en)>.

<sup>61</sup> Rapport d'information de l'Assemblée nationale française du 22 février 2018 déposé par la Commission des affaires européennes à propos de l'Europe de la Défense et son articulation avec l'OTAN. Disponible en ligne: <[http://www.assemblee-nationale.fr/15/europe/rap-info/i0719.asp#P280\\_90026](http://www.assemblee-nationale.fr/15/europe/rap-info/i0719.asp#P280_90026)>.

*Européens sont profondément inquiets des dernières évolutions géopolitiques mondiales. Face à ces incertitudes, ils privilégient majoritairement une démarche commune au niveau de l'Union européenne pour y faire face »<sup>62</sup>.*

L'augmentation des fonds attribués à « *l'Europe de la défense* » doit donc s'accompagner d'un contrôle renforcé des institutions parlementaires au risque de voir se développer des opérations financées par les citoyens européens mais hors de tout contrôle de ces derniers/dernières en dépit des principes ancrés dans nos démocraties.

## B) L'impact sécuritaire

Les actions entreprises par l'Union européenne sur la scène internationale peuvent avoir des répercussions sur la sécurité des citoyens européens. En effet, alors que de nombreuses opérations sont justifiées par la nécessité d'assurer la sécurité de ces derniers, ce sont ces mêmes opérations qui peuvent s'avérer produire un effet pervers. Il n'est pas rare à la suite d'attentats perpétrés dans des villes occidentales, d'entendre les groupes terroristes justifier ces actes par la présence de forces militaires occidentales à l'étranger ou de l'implication de tel pays dans telle guerre étrangère.

Dans la même lignée, des prisonniers terroristes se réfèrent pour justifier leurs exactions à la « *loi du Talion* »<sup>63</sup> plus connue sous l'adage « *œil pour œil, dent pour dent* ». Dans la religion, « *c'est un châtimement du droit ancien qui consistait à appliquer au coupable le même traitement qu'il avait infligé à sa victime* »<sup>64</sup>. Les interventions armées à l'étranger sont utilisées comme des arguments pour justifier les attaques terroristes en occident.

En juillet 2016, Europol publiait un rapport sur la situation et les tendances du terrorisme dans l'Union européenne<sup>65</sup> qui concluait que « *le changement vers une stratégie plus large envers l'Occident de la part de Daech semble être directement lié à l'action militaire en Irak et en Syrie de la Coalition mondiale contre Daech. De même, Al-Qaïda avait justifié ses attaques contre les USA, l'Espagne et le Royaume-Uni, par leur présence militaire au Moyen-Orient* »<sup>66</sup>.

## C) L'impact commercial

En matière de commerce international, les États membres ont perdu toute souveraineté sur les traités commerciaux puisque c'est l'Union européenne qui est exclusivement compétente pour négocier en la matière. Or ces traités ont une valeur supérieure au droit interne des États membres<sup>67</sup>. Les citoyens européens sont ainsi les premiers concernés par les traités négociés et ratifiés par les institutions européennes. Ils sont totalement liés par les règles commerciales négociées entre l'Union européenne et les États tiers avec lesquels ils font affaire.

Si les parlements nationaux ont perdu, avec le transfert de souveraineté, la possibilité de contrôler les accords commerciaux internationaux, un contrôle doit être assuré au niveau supranational. Une implication du Parlement européen de manière plus étroite dans la négociation et la ratification de ces accords permettrait de contrer les critiques selon lesquelles il existe un « *double déficit démocratique [...] provoqué par l'internationalisation* »<sup>68</sup>.

<sup>62</sup> Rapport d'information de l'Assemblée nationale française du 22 février 2018 déposé par la Commission des affaires européennes à propos de l'Europe de la Défense et son articulation avec l'OTAN. Disponible en ligne: <[http://www.assemblee-nationale.fr/15/europe/rap-info/i0719.asp#P280\\_90026](http://www.assemblee-nationale.fr/15/europe/rap-info/i0719.asp#P280_90026)>.

<sup>63</sup> F. BIELMANN, *Combattants terroristes étrangers : analyse des motivations individuelles des djihadistes de Suisse*, Mémoire de Master présenté à l'Université de Genève, Observatoire universitaire de la sécurité, Global Studies Institute, Université de Genève, 21 mai 2017, spéc. Page 94.

<sup>64</sup> Site Universalis (dictionnaire en ligne).

<sup>65</sup> A. MULLOL, « Terrorisme, moteur du virage de la politique étrangère Les attentats issus de la région MENA et perpétrés en Occident ont eu pour effet de militariser progressivement les politiques envers la zone des pays touchés », *Idées politiques*, AFKAR/Idées, Automne 2016.

<sup>66</sup> *Loc. cit.*

<sup>67</sup> U. BUX, « Source et portée du droit de l'Union européenne », Fiches thématiques sur l'Union européenne, site du Parlement européen.

<sup>68</sup> B. IRONDELLE, O. ROZENBERG, C. HOEFFLER et al., « Évolution du contrôle parlementaire des forces armées en Europe », *Les études de l'IRSEM*, n°22, 2012, 191 pages.

Cependant, les nouveaux accords commerciaux internationaux dits de « nouvelle génération » qui ont permis au parlement wallon de s'opposer à la ratification du CETA, traité négocié entre l'Union européenne et le Canada, pourront à l'avenir changer la donne. Ces accords comprennent des dispositions commerciales qui relèvent de la compétence exclusive de l'Union européenne et des dispositions relatives à d'autres domaines tels que les investissements étrangers ou la propriété intellectuelle qui relèvent d'une compétence partagée des États membres. Cette dualité des compétences au sein d'un même accord oblige l'Union européenne à procéder en deux temps pour obtenir la ratification complète des accords négociés. Dans un premier temps, la ratification doit être obtenue au niveau supranational et dans un deuxième temps au niveau national dans chaque États membres. Si ce nouvel outil d'influence est utilisé activement par les parlements nationaux, cela permettra d'assurer un double contrôle démocratique des traités internationaux négociés par l'Union européenne.

## 2. LE CONCEPT DE « PAIX DÉMOCRATIQUE »

« D'après Kant, la démocratie est favorable à la paix parce que, dans une démocratie, ceux qui supportent le coût de la guerre sont les mêmes que ceux qui prennent la décision de la guerre, à savoir les citoyens, contrairement à ce qui se passe dans un État non démocratique où celui qui décide la guerre n'en supporte pas les conséquences<sup>69</sup>. ».

Dario Battistella

Le concept de paix démocratique prend racine au 18<sup>ème</sup> siècle dans les travaux du philosophe allemand Emmanuel Kant<sup>70</sup>. **Selon cette théorie, l'implication des citoyens dans le choix de faire la guerre ou non réduit les chances pour un État démocratique d'entrer en guerre**<sup>71</sup>.

Sans être exempt de tout reproche voire de contradictions, cette théorie avance l'idée selon laquelle un contrôle important du gouvernement par les institutions parlementaires permettrait de limiter l'implication du pays dans une guerre<sup>72</sup>. Cela s'expliquerait par le fait que dans un système où les pouvoirs sont divisés, tel que dans les démocraties, le gouvernement sera soumis à la pression de différents groupes politiques représentants différents groupes sociaux de citoyens et sera ainsi davantage restreint dans le processus de décision<sup>73</sup>. La marge de manœuvre du gouvernement se trouve limitée car sur des questions aussi sensibles que la guerre et la paix où « *les conséquences humaines et matérielles peuvent être immenses* »<sup>74</sup>, ce dernier va tenter d'obtenir un soutien public fort. Cette théorie repose alors sur la conviction que les citoyens sont moins susceptibles de supporter avec vigueur l'implication dans une guerre.

Un autre argument en faveur de ce concept réside dans la « *complexité du processus de mobilisation militaire* »<sup>75</sup> et le fait qu'un contrôle parlementaire avant l'envoi des troupes à l'étranger serait un rempart aux attaques gouvernementales « *spontanées* »<sup>76</sup>. En incluant davantage le parlement dans le processus d'élaboration des opérations extérieures, cela rend le processus plus lent. Alors que certains voient justement dans cette idée un argument défavorable à une implication accrue des institutions parlementaires, les partisans du concept de paix démocratique considèrent que c'est un point essentiel pour éviter l'accumulation de guerres longues et coûteuses. Parce qu'ils contribuent à instaurer une paix durable entre les États, les parlements doivent être mieux impliqués sur le front extérieur.

Néanmoins, cette théorie est à relativiser selon les parlements qui sont concernés et les idéologies politiques qui priment en leur sein. **L'avantage du Parlement européen est qu'il dispose d'une marge de manœuvre unique en comparaison des parlements nationaux qui sont dépendants de la majorité gouvernementale.**

<sup>69</sup> D. BATTISTELLA, « Chapitre 15/ La guerre et la paix », *Théorie des relations internationales*, 2015, pages 523 à 559.

<sup>70</sup> *Ibid.*

<sup>71</sup> *Ibid.*

<sup>72</sup> P.A MELLO, « Democratic peace theory » dans *The SAGE Encyclopedia of War: Social Science Perspectives*, Technische Universität Dresden, Germany, Paul I. Joseph, Thousand Oaks: Sage, Forthcoming, 2014.

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> Traduit de l'anglais. Extrait de *Op. cit.* P. A. MELLO.

<sup>75</sup> *Ibid.*

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

### 3. LA TRANSPARENCE

---

Le Parlement européen est une instance européenne où la place accordée aux débats est primordiale. Les sujets introduits se trouvent ainsi dotés du sceau de la transparence. Les questions débattues par les parlementaires sont plus accessibles pour les citoyen.ne.s européen.ne.s grâce à ce travail de transparence. Le Parlement agit comme un « *filtre de transparence* ».

Selon la théorie de la « *paix démocratique* », il existerait également une corrélation entre implication parlementaire et transparence. Parce qu'un contrôle parlementaire accru serait synonyme de davantage de transparence, cela conduirait sur le long terme à améliorer la visibilité de tous les États quant aux intentions des uns et des autres et cela permettrait de réduire les « *escalades de violences* »<sup>77</sup>.

---

<sup>77</sup> Traduit de l'anglais. Extrait de *Op. cit.* P. A. MELLO.

# CONCLUSION

Malgré une critique constante d'absence de pouvoirs du Parlement européen dans le domaine des relations extérieures, on observe une amélioration depuis le Traité de Lisbonne. Néanmoins il semblerait que cette amélioration n'évolue pas et que le Parlement peine encore à se faire une place dans la conduite des relations extérieures. Le fait que la majorité des prérogatives conférées au Parlement européen dépendent des actions des autres institutions européennes n'arrangent pas la situation et le rendent fortement tributaire des aléas politiques.

Alors qu'à une époque la limitation du rôle du Parlement pouvait être justifiée par l'ordre politique mondial et le besoin de recourir à des pratiques rapides, souples et secrètes, ces arguments sont moins pertinents aujourd'hui. Le risque de menaces actuelles et imminentes a baissé. La couverture médiatique des événements mondiaux et les nouveaux moyens de communication donnent accès à des informations qui conduisent l'opinion publique à s'intéresser davantage aux questions de politique étrangère. Le Parlement européen, en tant qu'institution représentative des citoyens européens, doit exercer un contrôle étroit sur ces questions afin de les légitimer et de porter la voix de ces derniers sur le front extérieur européen.

# BIBLIOGRAPHIE

## TEXTES OFFICIELS

---

- Assemblée nationale, Fiche de synthèse n°47: « La déclaration de guerre et les interventions armées à l'étranger », mise à jour le 19 juin 2017.
- U. BUX, « Source et portée du droit de l'Union européenne », Fiches thématiques sur l'Union européenne, Parlement européen, octobre 2018.
- M. DAMEN et J. PRZETACZNIK, « L'Union européenne et ses partenaires commerciaux », Fiches thématiques sur l'Union européenne, Parlement européen, octobre 2018.
- Décision de la Cour de justice de l'Union européenne, Grande chambre, 14 juin 2016, Parlement c. Conseil de l'Union européenne, C-263/14.
- « Military and civilian missions and operations », mis à jour le 5 mars 2019, site du Service européen pour l'Action extérieure (SEAE).
- Rapport sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la politique étrangère et de sécurité commune, 2009. Disponible en ligne: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2011-0168+0+DOC+XML+V0//FR>>.
- Rapport d'information de l'Assemblée nationale française du 22 février 2018 déposé par la Commission des affaires européennes à propos de l'Europe de la Défense et son articulation avec l'OTAN. Disponible en ligne: <[http://www.assemblee-nationale.fr/15/europe/rap-info/i0719.asp#P280\\_90026](http://www.assemblee-nationale.fr/15/europe/rap-info/i0719.asp#P280_90026)>.
- Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, « Fonctionnement de la PSDC », Ministère de l'Europe et des affaires étrangères.
- Résolution du Parlement européen sur les priorités de l'UE en matière d'actions extérieures, JOCE, n° 135, 7 mai 2001.
- Résolution du Parlement européen du 11 mai 2011, 2011/2625(RSP), Observatoire législatif.
- Résolution du Parlement européen du 13 juin 2012, 2012/2651(RSP), Observatoire législatif.
- Résolution du Parlement européen du 25 octobre 2012, 2012/2711(RSP), Observatoire législatif.
- Résolution du Parlement européen du 15 novembre 2018, 2018/2925(RSP), Observatoire législatif.
- Site des commissions du Parlement européen. Disponible en ligne sur <<http://www.europarl.europa.eu/committees/fr/events-missions.html>>.

## ARTICLES

---

- É. ARCQ, V. DE COOREBYTER et C. ISTASSE, « Fédéralisme et confédéralisme », *Dossier du CRISP*, 2012/1 (n°79), pages 11 à 125.
- H. BEN MAHFOUDH, « Le contrôle juridique et juridictionnel des opérations extérieures : un contrôle impossible », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 2016, pages 591-616.
- B. IRONDELLE, O. ROZENBERG, C. HOEFFLER et *al.*, « Evolution du contrôle parlementaire des forces armées en Europe », *Etude de l'IRSEM*, n°22, 2012, 191 pages.
- B. KLEIZEN, « Mapping the involvement of the European Parliament in EU external relations – a legal and empirical analysis », *Centre for the Law of EU external relations (CLEER)*, CLEER Papers 2016/4.

- A. MULLOL, « Terrorisme, moteur du virage de la politique étrangère Les attentats issus de la région MENA et perpétrés en Occident ont eu pour effet de militariser progressivement les politiques envers la zone des pays touchés », *Idées politiques*, AFKAR/Idées, Automne 2016.
- R. PASSOS (2011): *The European Union's External Relations a Year after Lisbon: A First Evaluation from the European Parliament*. In: Koutrakos, Panos (ed.) (2011): *The European Union's External Relations a Year after Lisbon*. Cleer Working Papers 2011/3, 49-56.
- A. TACEA, « Quand la JAI fait dissidence : expliquer l'activité des parlements nationaux dans le domaine européen de liberté, de sécurité et de justice », *Politique européenne* 2018/1 n°59, pages 58 à 93.
- M. URBAN, « Les compétences du Parlement européen au sein de la procédure de conclusion des accords internationaux - Quel rôle pour le Parlement européen dans les relations CH-UE depuis la réforme de Lisbonne ? », *Revue Suisse de droit international et européen*, 2016, vol n°26, pages 605 à 624.

## OUVRAGES

---

- D. BATTISTELLA, « Chapitre 15/ La guerre et la paix » dans *Théorie des relations internationales*, 5ème édition, Presses de Science Po collection Références 2015, 720 pages, spéc. pages 523 à 559.
- F. BIELMANN, *Combattants terroristes étrangers : analyse des motivations individuelles des djihadistes de Suisse*, Mémoire de Master présenté à l'Université de Genève, Observatoire universitaire de la sécurité, Global Studies Institute, Université de Genève, 21 mai 2017.
- G. GLÉNARD, « Chapitre II. L'exécutif et le traitement constitutionnel des relations extérieures » dans *L'exécutif et la Constitution de 1791*, 2010, pages 193 à 278.
- P. A. MELLO, « Democratic peace theory » dans *The SAGE Encyclopedia of War: Social Science Perspectives*, Technische Universität Dresden, Germany, Paul I. Joseph, Thousand Oaks: Sage, Forthcoming, 2014.

## ÉTUDES ET THINK TANK

---

- P. BAJTAY, « Shaping and controlling foreign policy: Parliamentary diplomacy and oversight, and the role of the European Parliament », Directorate General for External Policies, July 2015, PE549.045.
- Général de division (2S) M. de LANGLOIS et S. CANTO, « Parlements et légitimité démocratique de la Politique de sécurité et de défense commune », Paris, *Les Études de l'IRSEM n°39*, juin 2015.
- A. LUNEAU, *Déficit démocratique : un défi pour l'Europe !*, Pour la Solidarité, Coll. Note d'analyse, avril 2019.

*Cette publication électronique peut à tout moment être améliorée  
par vos remarques et suggestions. N'hésitez pas à nous contacter pour nous en faire part.*

# POUR LA SOLIDARITÉ - PLS

*Fondé par l'économiste belge Denis Stokkink en 2002, POUR LA SOLIDARITÉ - PLS est un European think & do tank indépendant engagé en faveur d'une Europe solidaire et durable.*

*POUR LA SOLIDARITÉ se mobilise pour défendre et consolider le modèle social européen, subtil équilibre entre développement économique et justice sociale. Son équipe multiculturelle et pluridisciplinaire œuvre dans l'espace public aux côtés des entreprises, des pouvoirs publics et des organisations de la société civile avec comme devise : Comprendre pour Agir.*

## ACTIVITÉS

---

POUR LA SOLIDARITÉ – PLS met ses compétences en recherche, conseil, coordination de projets européens et organisation d'événements au service de tous les acteurs socioéconomiques.

### Le laboratoire d'idées et d'actions **POUR LA SOLIDARITÉ – PLS**

1

**Mène des travaux de recherche et d'analyse** de haute qualité pour sensibiliser sur les enjeux sociétaux et offrir de nouvelles perspectives de réflexion. Les publications POUR LA SOLIDARITÉ regroupées en sein de trois collections « Cahiers », « Notes d'Analyse », « Études & Dossiers » sont consultables sur [www.pourlasolidarite.eu](http://www.pourlasolidarite.eu) et disponibles en version papier.

2

**Conseille, forme et accompagne** sur les enjeux européens en matière de lobbying et de financements.

3

**Conçoit et réalise des projets transnationaux** en coopération avec l'ensemble de ses partenaires européens.

4

**Organise des conférences** qui rassemblent dirigeant/e/s, expert/e/s européen/ne/s, acteurs de terrain et offrent un lieu de débat convivial sur l'avenir de l'Europe solidaire et durable.

# THÉMATIQUES

---

**POUR LA SOLIDARITÉ – PLS** inscrit ses activités au cœur de cinq axes thématiques :



## OBSERVATOIRES EUROPÉENS

---

**POUR LA SOLIDARITÉ – PLS** réalise une veille européenne thématique et recense de multiples ressources documentaires (textes officiels, bonnes pratiques, acteurs et actualités) consultables via ses quatre observatoires européens:

- [www.ess-europe.eu](http://www.ess-europe.eu)
- [www.diversite-europe.eu](http://www.diversite-europe.eu)
- [www.transition-europe.eu](http://www.transition-europe.eu)
- [www.participation-citoyenne.eu](http://www.participation-citoyenne.eu)

# COLLECTIONS POUR LA SOLIDARITÉ - PLS

Sous la direction de Denis Stokkink

## NOTES D'ANALYSE - *Éclairages sur des enjeux d'actualité*

---

- *L'UE et ses valeurs : mariage de convenance ou divorce en perspective ?* Lorelei DEBAISIEUX, mai 2019.
- *Un programme mondial pour le développement durable*, Camille JOSEPH, mai 2019.
- *Déficit démocratique : un défi pour l'Europe !* Anaïs LUNEAU, avril 2019.
- *L'Europe sociale : un enjeu de responsabilité collective !* Anaïs LUNEAU, février 2019.
- *Budget européen 2021 - 2027 : à la hauteur de l'Europe de demain ?* Marie SCHULLER, janvier 2019.
- *Genre et espaces publics : Des villes pour toutes et tous*, Pauline BAUMANN, janvier 2019.
- *Travailleurs détachés : regard critique sur la révision de la directive européenne.* Eugénie DELZENNE, sept. 2018.
- *Détachement des conducteurs : en route vers l'Europe sociale ?* Eugénie DELZENNE, septembre 2018.
- *Compensation carbone, fausse bonne idée ?*, Adrien MERONO, septembre 2018.
- *L'intersectionnalité des discriminations en Europe*, Öykü AYTAÇOĞLU, juin 2018.
- *Genre et santé au travail : les femmes face aux inégalités*, Joséphine BERTRAND, juin 2018.
- *Les valeurs européennes à l'épreuve du national-populisme*, Damien GENICOT, juin 2018.
- *L'intégration des migrants par le travail*, Romuald COCAGNE, mai 2018.

## CAHIERS - *Résultats de recherches comparatives européennes*

---

- *Vers une économie circulaire en Europe.* Anna-Lena REBAUD, septembre 2017.
- *Face aux nouvelles formes d'emploi, quelles réponses au plan européen ?* PLS & SMart, n°36, juin 2017.
- *Économie sociale, secteur culturel et créatif : vers une nouvelle forme d'entrepreneuriat social en France.* PLS & SMart, n°35, mai 2015.
- *Économie sociale, secteur culturel et créatif : vers une nouvelle forme d'entrepreneuriat social en Wallonie.* PLS & SMart, n°34, mai 2015.
- *Le budget participatif : un outil de citoyenneté active au service des communes.* Céline Brandeleer, n°33, octobre 2014.
- *La Transition : un enjeu économique et social pour la Wallonie.* Sanjin Plakalo, n°32, mars 2013.

## ÉTUDES & DOSSIERS - *Analyses et réflexions sur des sujets innovants*

---

- *Enseignement et formation professionnelle en alternance : Vers une filière d'excellence*, Marie SCHULLER, décembre 2018.
- *Politiques de prévention à Bruxelles : Historique et besoins en formation*, Marie SCHULLER, septembre 2018.
- *Les Régions ultrapériphériques : défis et perspectives*, Paul HAMMOUD, Antoine MASQUELIN, Tristan THOMAS, février 2018.
- *Finance et bien-être, une réflexion participative.* Marie Leprêtre, décembre 2016.
- *Pour l'intégration en apprentissage des jeunes vulnérables.* Sanjin Plakalo, décembre 2016.
- *La participation des travailleurs au sein des entreprises.* Denis Stokkink, novembre 2016.
- *Le modèle des entreprises d'insertion : l'exemple de la France.* POUR LA SOLIDARITÉ et la Fédération des entreprises d'insertion, septembre 2016.

Toutes les publications **POUR LA SOLIDARITÉ - PLS** sur [www.pourlasolidarite.eu](http://www.pourlasolidarite.eu)

# Participation citoyenne

*POUR LA SOLIDARITÉ – PLS mène des initiatives plurielles pour renforcer la démocratie participative, la participation citoyenne à la vie politique, l'intégration des personnes immigrées ou d'origine immigrée, la lutte contre les discriminations. En guise de fil conducteur, POUR LA SOLIDARITÉ-PLS opte pour des activités qui, de manière directe ou indirecte, motivent les habitant-e-s de tout État européen à devenir acteur et actrice de cette citoyenneté européenne afin d'instaurer un plus large dialogue entre les pouvoirs publics, la société civile et les entreprises et ainsi bâtir à l'horizon 2020 une Union européenne inclusive.*

**Collection « Notes d'analyse » dirigée par Denis Stokkink**

[www.pourlasolidarite.eu](http://www.pourlasolidarite.eu)

Avec le soutien de

