

Le Parlement européen face à la Russie : un diplomate ?

Par [Camille Lépinay](#) — Jeudi 24 mars 2011 | Tags : [Institutions européennes](#)



Pour citer cet article : Camille Lépinay, "Le Parlement européen face à la Russie : un diplomate ?", Nouvelle Europe [en ligne], Jeudi 24 mars 2011, <http://www.nouvelle-europe.eu/node/1073>, consulté le 24 mai 2012

La diplomatie a longtemps été vue comme un art de négociation sous la table ou dans les couloirs, et les parlements tenus à l'écart de ce « domaine réservé » de l'exécutif. Pourtant, les négociations sur le Service européen d'action extérieure (SEAE) ont montré que le Parlement européen pouvait jouer un rôle en matière de politique étrangère européenne. Mais le Parlement européen peut-il jouer au diplomate ? Cet article s'appuie sur l'exemple des relations de l'Union Européenne (UE) avec la Russie.

Le cas des relations euro-russes pendant la sixième législature (2004-2009) et le début de la septième (2009-2010) a été choisi car les relations avec ce grand voisin sont un enjeu essentiel pour la « Politique Étrangère et de Sécurité Commune » (PESC). De plus, ces dernières années ont été marquées par les renégociations d'un Accord de Partenariat et de Coopération (APC) (depuis juin 2008, pour remplacer l'accord actuel considéré comme daté), les crises gazières, la politique du voisinage, le conflit russo-géorgien et la situation des droits de l'Homme en Russie ont donné de nombreuses occasions au Parlement européen d'exprimer sa position.

Un contrôle parlementaire

Quels sont les moyens d'expression du Parlement européen? Il dispose tout d'abord de pouvoirs formels. Comme instance de contrôle démocratique, il est informé et consulté 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 [PSDC] et [...] l'évolution de ces politiques* » (article 36 du Traité de l'Union européenne). Ainsi, suite à un débat, le

Parlement européen vote tous les ans une résolution sur un rapport du Conseil sur la PESC (et la PSDC), et y a régulièrement mentionné la Russie comme un partenaire stratégique. Le Parlement européen contrôle également le travail de la Haute Représentante aux Affaires étrangères de l'UE, Catherine Ashton, dans la mesure où elle fait partie de la Commission. La Commission Affaires étrangères du Parlement auditionne également régulièrement des acteurs diplomatiques, en public généralement. Elle a d'ailleurs obtenu le droit d'auditionner (mais à huis-clos) les « ambassadeurs » chefs des délégations importantes de l'UE, et on peut s'attendre à ce que le prochain ambassadeur à Moscou soit auditionné. De plus, les parlementaires européens peuvent de façon générale poser des questions écrites et orales à la Commission et au Conseil de l'UE : 180 questions ont été posées sur la Russie pendant la sixième législature.

Par ailleurs, les eurodéputés peuvent également exercer un contrôle indirect sur les programmes extérieurs européens via leur vote du budget annuel européen. Ce rôle est en fait loin d'être négligeable. Cependant, ce budget apparaît limité dans le cas de la Russie avec seulement 30 millions d'euros par an en moyenne pour 2007-2010, comparé avec 120 millions d'euro pour l'Ukraine.

Enfin, toujours au titre du contrôle démocratique, le Parlement donne son approbation à de nombreux traités internationaux, et de plus en plus de cas de traités sont concernés depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne (article 218 du Traité sur le Fonctionnement de l'UE, TFUE). De fait, il est très probable que contrairement à l'accord actuel, le prochain accord UE-Russie en cours de négociation devra être approuvé par le Parlement européen. Le Parlement oserait-il rejeter un traité qui lui déplairait ? Même si le veto est souvent peu crédible, il l'a utilisé dans le cas du premier accord SWIFT sur les échanges de données bancaires entre l'UE et les Etats Unis. De plus, le Parlement peut s'appuyer sur ce droit d'approbation pour contrôler les négociations diplomatiques dont il doit d'ailleurs être informé « *à toutes les étapes de la procédure* » (article 218 TFUE). Dans un récent accord-cadre signé avec la Commission, cette dernière a accepté de donner parfois le droit à des parlementaires d'assister aux négociations comme observateurs.

Une diplomatie parlementaire ?

Cependant, au-delà du contrôle parlementaire sur la politique étrangère, les Parlements en général, et le Parlement européen en particulier, ont développé toute une série d'activités extérieures de représentation, communication, voire de négociations, via lesquelles un Parlement a développé et promu « sa » position sur la politique étrangère. C'est le sens que cet article donnera au concept flou de « diplomatie parlementaire » souvent employé dans ce cas.

Tout d'abord, le Parlement européen vote régulièrement des résolutions sur la politique étrangère : sous la 6^e législature, 25 résolutions ont porté sur la Russie, dont 6 exclusivement sur la question des droits de l'Homme et de la démocratie en Russie. Par exemple, dans sa résolution annuelle sur la politique européenne des droits de l'Homme adoptée le 16 décembre 2010, le Parlement européen demande aux autorités judiciaires russes d'accélérer l'enquête sur la mort du journaliste russe Sergey Magnitsky et appelle

même l'UE à refuser tout visa Schengen à 60 officiers russes impliqués dans ce cas, et à geler leurs avoirs financiers dans les États membres. Cette résolution a peu de chance d'être suivie mais elle témoigne de la position beaucoup plus critique du Parlement européen sur la situation des droits de l'Homme en Russie. D'ailleurs, la Russie a fortement protesté face à cette résolution, et le *New York Times* titrait même « *une proposition européenne* » en invoquant cette résolution dans un article de novembre 2010. En 2009, Le Parlement a également remis son prix annuel pour les défenseurs des droits de l'Homme, le Prix Sakharov, à l'association russe Mémorial (une société de défense des droits de l'homme) considérée comme étant dans l'opposition, un symbole qui fut souligné par la Présidence suédoise de l'UE à l'époque. Par la suite, le président du Parlement s'est plaint (certes sans effet) des arrestations d'activistes de Mémorial fin décembre 2009.

Cet exemple montre également le rôle « diplomatique » du Président du Parlement européen, comme représentant du PE à l'étranger. Ce rôle « diplomatique » du Président du PE s'est d'ailleurs développé ces dernières années : alors que l'ancien Président Josep Borrell Fontelles (2004-2007) n'avait qu'un « conseiller diplomatique », son successeur Hans -Gert Pöttering (2007-2009) en avait 3 et le Président actuel Jerzy Buzek (2009-2012) en a 4. Buzek a ainsi rencontré le Président de la Douma en Septembre 2009. Ce rôle dépend cependant de la personnalité du Président, par exemple, Buzek s'intéresse particulièrement à la Russie pour la question énergétique et les droits de l'Homme.

Mais l'organe clef du Parlement européen pour la « diplomatie parlementaire » vis-à-vis de la Russie est la délégation du Parlement à la Commission de Coopération Parlementaire UE-Russie. C'est l'une des trente-cinq délégations du Parlement, qui sont comme le suggère Herranz Surrallés, à la fois les yeux et oreilles, pour récolter l'information, et la bouche du Parlement pour transmettre la position du Parlement au pays tiers. La délégation à la Russie est une des plus grosses et des plus prestigieuses délégations, avec 32 membres et 32 suppléants. La délégation se réunit théoriquement 2 fois par an avec 32 membres du Parlement russe dans la Commission de Coopération Parlementaire prévue par l'accord de partenariat UE-Russie. Ces réunions permettent aussi de maintenir un dialogue avec des parlementaires russes même en temps de crise et même si ce dialogue s'avère en fait très difficile. Ensuite, elle permet aux membres de la délégation de rencontrer des acteurs clefs des relations UE-Russie, de se rendre en Russie et d'acquérir ainsi une expertise sur la Russie. Enfin les réunions et les voyages en Russie permettent de faire entendre la position du Parlement en Russie. Le travail de cette délégation ne devrait pas être surestimé cependant du fait de six problèmes : un manque de dialogue avec les parlementaires russes, un manque de participation des députés européens, leur difficulté à parler d'une seule voix, la difficulté à produire des résultats ne serait-ce que sous la forme de conclusions écrites, le manque de coordination avec le reste du Parlement (notamment avec la Commission « Affaires étrangères ») et le manque de reconnaissance de la délégation par les « vrais » diplomates européens.

Le Parlement européen dans le conflit russo-géorgien

Pour illustrer ces propos, l'attitude du Parlement européen pendant le conflit russo-géorgien (7-16 août 2008) et sa résolution est un exemple intéressant.

Dès le 12 août 2008, Jacek Saryusz-Wolski, Président de la Commission « Affaires étrangères » du Parlement, et Karl Von Wogau, Président de la Sous-Commission « Sécurité et Défense » ont appelé à la cessation des hostilités et à l'envoi d'une mission de l'UE dans la région. Le 13 août, le Président du Parlement a aussi exprimé sa préoccupation. Une mission *ad hoc* menée par la Présidente de la Délégation du Parlement européen à la Géorgie, la députée Marie-Anne Isler-Béguin, a été envoyée en Géorgie et elle a assisté à la signature du cessez-le-feu le 16 août. Le 20 août, la Commission Affaires étrangères s'est réunie de façon extraordinaire pour auditionner Isler-Béguin, Jean-Pierre Jouyet (secrétaire d'État français aux affaires européennes, représentant la Présidence française du Conseil) et le ministre géorgien des affaires étrangères.

Le 1^{er} septembre, lors du Conseil européen extraordinaire, le Président du Parlement européen a exprimé la position du Parlement européen, qui sera exprimé officiellement le 3 septembre, suite à un débat avec le ministre français Kouchner et la Commissaire européenne Ferrero-Waldner. La résolution a été adoptée à une large majorité par 549 voix pour, 68 contre et 61 abstentions. Cette résolution était relativement équilibrée, reconnaissant l'attaque géorgienne tout en condamnant la réaction militaire « *inacceptable et disproportionnée* » de la Russie, et soutenant les conclusions du Conseil européen. Dans les mois suivant, le Parlement a été tenu informé des développements en Géorgie par plusieurs personnalités de haut niveau, dont le Président français Nicolas Sarkozy.

La crise a aussi eu un impact sur les travaux de la délégation. Les contacts avec les russes ont été maintenus pendant la crise, mais suivant la décision du Conseil européen de reporter les négociations euro-russes sur l'accord de partenariat, la réunion entre les parlementaires européens et russes prévue à l'automne fut reportée en février 2009. Un voyage à Moscou fut cependant organisé fin octobre 2008 mais avec un agenda réduit et l'objectif de porter le message du Parlement auprès des autorités russes. Cependant, il n'y a pas eu de coordination entre le Parlement européen et les autres institutions quant à cette reprise des contacts avec les Russes.

Au final, l'attitude du Parlement européen pendant la crise a été plutôt mesurée. Par exemple, le Parlement européen n'a pas appelé à suspendre l'accord de partenariat euro-russe. En fait, le Parlement européen a largement suivi le Conseil européen et la présidence française.

Limites

De façon plus générale, la « diplomatie parlementaire » du Parlement européen vis-à-vis de la Russie souffrirait en fait de trois limites.

Premièrement, le Parlement européen manquerait de cohésion du fait de divisions politiques internes. En effet, on peut constater un clivage droite/gauche vis-à-vis de la Russie. Très (voir trop) schématiquement, le groupe du Parti Populaire Européen et surtout les Verts (d'habitude plus à gauche) seraient plus critiques des problèmes de droits de l'Homme en

Russie et demanderaient à l'UE de poser des conditions plus strictes dans ses relations avec la Russie, alors que le groupe des Socialistes et Démocrates, d'une certaine mesure, et surtout le groupe de la Gauche Unie Européenne (comportant d'anciens communistes) prôneraient plus de flexibilité et de dialogue. Ce clivage a été visible lors du vote de l'amendement sur Sergey Magnitsky dans la résolution du 16 décembre 2010 sur les droits de l'Homme. Cependant, dans la plupart des cas, les résolutions sur la Russie font l'objet de compromis entre les groupes politiques, en incorporant leurs différentes positions, au prix de très longues résolutions, dans lesquelles la Commission et le Conseil pourraient facilement piocher les dispositions qui les arrangent. De plus, on pourrait aussi percevoir sur la Russie une différence entre eurodéputés des anciens et des nouveaux États membres. Cependant l'eurodéputé polonais Jacek Saryusz-Wolski affirme avoir observé, et pas seulement dans le cas de la Russie, un processus de convergence, d'apprentissage, de socialisation, avec la perspective à terme du développement d'une culture commune de politique étrangère. Il reste à voir si ce développement se poursuivra sur le long terme.

La deuxième limite pour le Parlement serait le fait qu'il s'exprime souvent de façon autonome des autres institutions européennes, notamment en ayant une position très critique sur la question des droits de l'Homme. La résolution du 16 décembre dernier déjà évoquée est emblématique de ces demandes du Parlement non suivies. Les parlementaires européens sont des hommes politiques qui n'hésitent pas à pointer du doigt les défauts de la Russie de façon peu « diplomatique ». Cela pourrait être problématique alors que les diplomates de la Commission européenne et du Conseil tentent de négocier un nouvel accord de partenariat avec la Russie. Quoique les diplomates européens pourraient aussi s'abriter derrière les résolutions du Parlement européen pour ne pas avoir à évoquer le sujet ? Mais souvent l'autonomie du Parlement européen l'isolerait en fait vis-à-vis des autres institutions, comme une voix dissidente, limitant de fait son influence possible sur la politique européenne.

Troisièmement, et en conséquence, le Parlement européen souffre d'un manque de reconnaissance des autres acteurs institutionnels. Certes, ses travaux sont suivis par la Représentation permanente de la Russie auprès de l'UE, et il a pu faire l'objet d'intense lobbying des russes lors de votes comme la résolution sur le gazoduc Northstream en 2009. Mais, la Russie n'apprécie guère les critiques du Parlement en matière de démocratie et de droits de l'Homme. De plus, le public russe confond souvent l'Union européenne avec le Conseil de l'Europe, donc la perception du Parlement européen en Russie est très limitée. Quant aux diplomates, le Parlement européen semble relativement ignoré par le Conseil de l'UE, et certes un peu moins par la Commission. Le problème majeur est la différence fondamentale de culture entre des hommes politiques et des technocrates ou des diplomates professionnels.

Au final, il semble que paradoxalement, même si le principe de la « diplomatie parlementaire » est de développer des contacts informels avec la Russie, le Parlement européen pourrait en fait vraisemblablement avoir un impact plus important si ces contacts informels étaient reliés plus fortement avec ses pouvoirs formels et notamment son pouvoir d'approbation ou de rejet d'un futur accord de partenariat entre l'UE et la Russie.

L'article s'appuie sur le mémoire de master de l'auteur :

Camille Lépinay (sous la direction de Sophie Vanhooacker), "The European Parliament's parliamentary diplomacy: shaping EU foreign policy? The case of EU-Russia relations", Mémoire de master, Bruges, Collège d'Europe, 2010.

Pour aller plus loin

Sur Nouvelle Europe

- How the European Parliament had its "say" on the EEAS
- Géorgie 2010 : politique fiction et traité de Lisbonne au banc d'essai

À lire

- BARBE E. & HERRANZ SURALLES A. (eds.), *The role of parliaments in European foreign policy: debating on accountability and legitimacy*, Barcelone, Bureau d'information du Parlement européen, 2005.
- European Inter-University Centre for Human Rights and Democratisation (EIUC), *Beyond Activism - The impact of the resolutions and other activities of the European Parliament in the field of human rights outside the European Union*, Etude commandée par le Parlement européen, 2006.
- THYM D., "Parliamentary Involvement in European International Relations", in Maryse Cremona & Bruno de Witte (eds.), *EU Foreign Relations Law Constitutional Fundamentals*, Oxford, Hart Publishing, 2008, pp. 201-232.

Sur le net

- STAVRIDIS, S., ""Parliamentary Diplomacy": some preliminary findings", *Jean Monnet Working Papers in Comparative and International Politics*, no.48.02, November 2002
- DIRK P., Wolfgang Wagner & Nicole Deitelhoff (eds), *The Parliamentary control of European Security Policy*, Oslo, ARENA Report no.7/08, RECON Report no.6, December 2008
- Parlement européen, [Page web](#) de la délégation du Parlement européen à la Commission parlementaire mixte UE-Russie
- Parlement européen, *Information note on the work of the Delegation to the EU-Russia Parliamentary Cooperation Committee (2004-2009)*, Brussels, 23 July 2009.
- RETTMAN A., "Game, set and match to Ashton on diplomatic hearings", *EUobserver.com*, 18.11.2010
- BARRY E., "Russia Expresses Anger Over European Visa Proposal", *New York Times*, 25/11/2010

- RETTMAN A., "Accusations fly in EU vote on Russian travel ban", *EUobserver.com*, 16.12.2010,
- RETTMAN A., "MEPs pave way for EU-Russia sanctions dispute", *EUobserver.com*, 16.12.2010
- Résolution du Parlement européen du 26 mai 2005 sur les relations UE-Russie
- Résolution du Parlement européen du 3 septembre 2008 sur la situation en Géorgie
- Recommandation du Parlement européen à l'intention du Conseil du 2 avril 2009 du Conseil sur le nouvel accord entre l'Union européenne et la Russie
- Résolution du Parlement européen du 16 décembre 2010 sur le rapport annuel 2009 sur les droits de l'homme dans le monde et la politique de l'Union européenne en la matière

Source photo : Buzek briefs Human Rights Subcommittee on visits to Russia & China, par European Parliament, sur flickr

<http://www.nouvelle-europe.eu/le-parlement-europeen-face-la-russie-un-diplomate?page=0,1>