Ecole de Droit de la Sorbonne

Université Paris 1

Ecole doctorale de droit international et européen

Thèse de doctorat en droit

Soutenue le 12 décembre 2013

La politique internationale de l'Union européenne, analyse d'un instrument identitaire

Johann GUIORGUIEFF

Sous la direction de M. Jean-Marc SOREL, Professeur à l'Ecole de Droit de la Sorbonne (Université Paris 1)

Membres du jury :

Mme Albane GESLIN, Professeure à l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon, *Rapporteur*

M. Philippe MADDALON, Professeur à l'Ecole de Droit de la Sorbonne (Université Paris 1)

M. Rostane MEHDI, Professeur à Aix-Marseille Université et au Collège d'Europe de Bruges

Mme Elefhteria NEFRAMI, Professeure à l'Université du Luxembourg, *Rapporteur*

L'Ecole de droit de la Sorbonne (Université Paris 1) n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions devront être considérées comme propres à leurs auteurs.

Remerciements :

Je tiens à remercier mon directeur de thèse, le professeur Jean-Marc Sorel, pour m'avoir fait l'honneur de diriger mes recherches, pour ses conseils avisés et critiques ainsi que l'attention qu'il a su accorder à mon travail.

Mes remerciements vont également à tous ceux qui m'ont offert leur soutien à l'occasion de ce travail. Je tiens tout particulièrement à remercier Claire pour ses conseils et ses encouragements, ainsi que Sabrina et Delphine pour leur aide précieuse.

Pour son soutien et sa patience, je remercie mon épouse sans qui ce travail n'aurait pas abouti.

A Sanissa

A Louise

Abréviations et sigles principaux

AFDI	*Annuaire Français de Droit International*
AFRI	*Annuaire Français de Relations Internationales*
AJDA	*Actualité juridique de droit administratif*
BCE	Banque centrale européenne
Bull. CE	*Bulletin des Communautés européennes*
CDE	*Cahiers de droit européen*
CDI	Commission du droit international
CIJ	Cour international de Justice
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CMLR	*Common Market Law Review*
CPE	Coopération politique européenne
CPI	Cour pénale internationale
CPJI	Cour permanente de Justice internationale
EJIL	*European Journal of International Law*
ELR	*European Law Review*
EFAR	*European Foreign Affairs Review*
EEE	Espace économique européen
FAO	Food and Agriculture Organization / Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
IFRI	Institut français de relations internationales
JCMS	*Journal of Common Market Studies*
JDE	*Journal de droit européen*
JDI	*Journal de droit international*
JORF	*Journal officiel de la République française*
Mercosur	Marché commun du sud
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONU	Organisation des Nations-Unies
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN	Organisation du traité de l'atlantique nord
PESC	Politique européenne de sécurité commune

PESD	Politique européenne de sécurité et de défense
PSDC	Politique de sécurité et de défense commune
RAE	*Revue des affaires européennes*
RBDI	*Revue belge de droit international*
RCADE	*Recueil des cours de l'académie de droit européen*
RCADI	*Recueil des Cours de l'académie de droit international*
RDP	*Revue de droit public*
RDUE	*Revue de droit de l'Union européenne*
RFDA	*Revue française de droit administratif*
RGDIP	*Revue générale de droit international public*
RICR	*Revue internationale de la Croix-Rouge*
RIS	*Revue internationale stratégique*
RJP	*Revue juridique et politique*
RMC	*Revue du marché commun*
RMCUE	*Revue du marché commun de l'Union européenne*
RTDE	*Revue trimestrielle de droit européen*
RTDH	*Revue trimestrielle des droits de l'homme*
TCE	Traité instituant la Communauté européenne
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TPICE	Ttibunal de première instance des Communautés européennes
Trib. UE	Tribunal de l'Union européenne
TUE	Traité instituant l'Union européenne
UE	Union européenne
UEO	Union de l'Europe occidentale

Note :

La référence « *JO* » désignera le *Journal officiel des Communautés européennes* remplacé par le *Journal officiel de l'Union européenne* à compter de l'entrée en vigueur du traité de Nice le 1er février 2003

SOMMAIRE

Introduction générale 1

PARTIE I : L'INSTITUTIONNALISATION DE LA POLITIQUE INTERNATIONALE, INSTRUMENT DE CONSTRUCTION IDENTITAIRE 29

Titre I : Les fondements de la politique internationale dans la construction européenne 31

Chapitre I : Le cadre originel du développement politique des relations extérieures 33

Chapitre II : La PESC comme instrument déterminant de l'affirmation de l'identité internationale 72

Titre II : La construction de l'unité politique de l'action internationale 127

Chapitre I : L'unification structurelle de l'action internationale 128

Chapitre II : L'unification matérielle de la politique internationale 181

PARTIE II : LA CONDUITE DE L'ACTION INTERNATIONALE, VECTEUR DE PROJECTION IDENTITAIRE 240

Titre I : L'entreprise d'affirmation d'une identité européenne singulière dans les relations internationales 242

Chapitre I : L'Union européenne, acteur propre des relations internationales 243

Chapitre II : L'effort de projection contrôlée d'une identité politique 301

Titre II : La matérialité de l'affichage identitaire 351

Chapitre I : La politique opérationnelle comme élément stratégique de l'affirmation identitaire de l'Union européenne 353

Chapitre II : La cohérence de la politique juridique de coercition pacifique avec la politique internationale de l'Union européenne 419

Chapitre III : La politique de réception du droit international dans l'ordre juridique de l'Union européenne 469

Conclusion générale 524

Bibliographie 530

Introduction générale

La présence de la dimension internationale de l'action de l'Union européenne est aussi ancienne que la construction communautaire malgré la tardive introduction formelle de la notion de « politique étrangère » au sein des traités constitutifs[1]. Les termes du traité de Rome ne soulignaient pas une ferme volonté de faire de la Communauté un acteur majeur des realtions internationales[2]. De fait, le traité s'inscrivait dans une perspective essentiellement interne en ce qu'il visait avant toute autre chose à prévenir la résurgence d'un conflit sur le continent[3]. Néanmoins, la dimension internationale de l'action communautaire ne s'en trouvait pas exclue pour autant. Ainsi, la politique commerciale commune présentait naturellement une telle facette qui lui permettait de conclure des accords internationaux[4]. L'indispensable dimension internationale de cette politique commune permettait alors d'assurer la protection des intérêts économiques communs aux Etats membres qui fusionnaient leurs politiques nationales[5]. En dehors de cet exemple spécifique toutefois, les dispositions relatives aux rapports extérieurs de la Communauté étaient rares dans le traité qui prévoyait, tout de même, que la Communauté dispose de la capacité internationale de contracter des engagements avec des Etats tiers et des

[1] Titre V du traité sur l'Union européenne signé à Maastricht le 7 février 1992, *JO* C 191/1 du 29.7.1992.

[2] F. DE LA SERRE, « L'architecture institutionnelle de l'Union européenne comme acteur international : genèse et évolution », *in* D. HELLY et F. PETITEVILLE, *L'Union européenne, acteur international*, Paris, L'Harmattan, 2005, p. 24 ; v. égal. P. ROYER, « La tardive émergence de la notion d'Europe puissance - Les étapes de la construction européenne », *in* J.-M. HUISSOUD et P. ROYER (dir.), *Europe : la puissance au bois dormant,* Paris, PUF, 2008, pp. 31-47.

[3] Ainsi, lors de son discours prononcé le 9 mai 1950, Robert SCHUMAN déclarait : « [l]'Europe n'a pas été faite, nous avons eu la guerre », discours intégral disponible sur le site Europa (http://europa.eu/abc/symbols/9-may/decl_fr.htm).

[4] L'article 113 § 1 du traité de Rome dispose notamment que « la politique commerciale commune est fondée sur des principes uniformes notamment en ce qui concerne les modifications tarifaires, la conclusion d'accords tarifaires et commerciaux, l'uniformisation des mesures de libération, la politique d'exportation, ainsi que les mesures de défense commerciale, dont celles à prendre en cas de *dumping* et de subventions » ; et l'article 113 § 3 que « Si des accords avec des pays tiers doivent être négociés, la Commission présente des recommandations au Conseil qui l'autorise à ouvrir les négociations nécessaires » (Traité instituant la Communauté économique européenne, signé à Rome le 25 mars 1957).

[5] P. PESCATORE rappelle que « [p]ar l'effet de l'intégration opérée dans le cadre des Communautés européennes, les intérêts nationaux des Etats membres dans le domaine économique ont été dans une large mesure fusionnés » ce qui explique et justifie l'existence d'une compétence internationale économique de la Communauté, P. PESCATORE, « Les relations extérieures des Communautés européennes : contribution à la doctrine de la personnalité des organisations internationales », *RCADI* 1961, t. 2, vol. 103, p. 10 ; C.-O. KIM, *La Communauté Economique Européenne dans les relations commerciales internationales : analyse de la politique commerciale commune*, Bruxelles, Presses universitaires de Bruxelles, 1971, thèse, XI-549 p. ; G. LEONARD et D. SIMON, « La mise en œuvre de la politique commerciale commune : passage de la période de transition à la période définitive », *RTDE* 1971, pp. 107-158.

organisations internationales[6]. De ce fait, il est raisonnable d'estimer que l'action extérieure de la Communauté présentait un aspect secondaire, bien que réel, pour les rédacteurs du traité[7]. Les dispositions juridiques relatives aux capacités internationales étaient ainsi sciement réduites conformément à la volonté des Etats constituants[8].

Malgré cette appréhension originelle, le développement d'une politique concernant les realtions internatrionales de l'Union s'est avérée être l'un des points de tension les plus important de la construction européenne compte tenu des enjeux engagés. La construction de la politique internationale de l'Union a nécessité et suppose encore de relever plusieurs défis. En premier lieu, l'idée d'une politique concernant les rapports internationaux de l'Europe s'est heurtée à des difficultés d'ordre politique (I). Compte tenu de ces dernières qui ont orienté le développement historique de cette politique, la mise en place de celle-ci a rencontré des obstacles d'ordre institutionnel qui demeure encore partiellement (II). Enfin, la politique mise en œuvre doit faire face à la difficulté de concevoir l'Union européenne en tant qu'acteur international (III).

I Le développement de la politique internationale européenne, un défi politique

L'apparent manque d'ambition internationale s'explique par le contexte politique précédent l'adoption du traité de Rome. Ce traité marquait le rebondissement rapide de la construction communautaire après l'échec du projet de Communauté européenne de défense. En effet, fort du succès de la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier[9], les pères fondateurs de l'Europe avaient envisagé la création d'une Communauté européenne de défense sur son modèle[10].

---

[6] La Communauté peut conclure des accords lorsque les dispositions du traité le prévoient sous réserve de respecter la procédure de négociation et de conclusion des accords entre la Communauté et un ou plusieurs Etats ou une organisation internationale précisée par les dispositions de l'article 228 § 1. Aux termes de l'article 228 § 2, « Les accords conclus dans les conditions fixées […] lient les institutions de la Communauté et les États membres ». Par ailleurs, l'article 238 du traité de Rome prévoit la possibilité pour la Communauté de « conclure avec un État tiers, une union d'États ou une organisation internationale, des accords créant une association caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières » ; v. not. C. FLAESCH-MOUGIN, *Les accords externes de la CEE, essai d'une typologie*, thèse université de Rennes, Bruxelles, éditions de l'ULB, 1979, 320 p.

[7] F. DEHOUSSE et K. GHEMAR, « Le traité de Maastricht et les relations extérieures de la Communauté européenne », *EJIL* 1994, vol. 5, p. 152.

[8] L. BALMOND et J. BOURRINET, *Les relations extérieures de l'Union européenne*, Paris, PUF, 1995, p. 6.

[9] Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, signé à Paris le 18 avril 1951.

[10] Sur la CED, v. not. M. DUMOULIN (éd.), *La Communauté Européenne de Défense, leçons pour demain ?/The European Defence Community, Lessons for the Future?*, Bruxelles/Bern/Berlin/Frankfurt/New York/Wien, PIE / P. Lang, 2000, 430 p. ; Ch. REVEILLARD, *Les premières tentatives de construction d'une Europe fédérale : des projets de la résistance au traité de la C.E.D. (1940-1954)*, Paris, F.X. de Guibert, 2001, 421 p.

A l'évidence la mise en commun des moyens militaires, moins d'une dizaine d'années après la reddition allemande, apparaît *a posteriori* largement présomptueuse. Néanmoins le projet semblait alors apporter une réponse satisfaisante à plusieurs objectifs. En particulier, la précipitation à intégrer la question sécuritaire se justifiait par la situation de l'Allemagne dans le contexte de la guerre froide. La nécessité d'ancrer l'Allemagne au bloc occidental expliquait la volonté des autres Etats, et en particulier des Etats-Unis, de procéder à son réarmement[11]. Les réticences françaises et belges vis-à-vis de cette perspective ont alors conduit à l'élaboration du plan Pleven qui a abouti au projet communautaire conciliant l'impératif de la sécurité allemande avec la volonté, exprimée par la France et la Belgique, de conserver un certain contrôle sur le réarmement. Suite au projet élaboré, est alors signé, à Paris, le 27 mai 1952, le traité instituant la Communauté européenne de défense.

Celui-ci s'inscrivait clairement dans la perspective plus globale de la construction communautaire alors balbutiante puisqu'il se revendiquait être une « étape nouvelle et essentielle dans la voie de la formation d'une Europe unie »[12]. Il était néanmoins particulièrement ambitieux au regard même de la construction européenne. Le traité n'envisageait, en effet, rien de moins que la disparition des armées nationales ![13] La fusion des contingents nationaux aurait permis à la Communauté de disposer de « forces européennes de défense »[14]. Le projet permettait donc de contourner la perspective d'un réarmement allemand indépendant tout assurant sa nécessaire remilitarisation. L'intégration des intérêts nationaux, à laquelle aurait abouti la création de cette Communauté, était particulièrement importante. La mise en œuvre du traité aurait conduit à faire de la défense une question exclusivement collective, faisant alors échapper le recours aux capacités militaires à l'exercice souverain des Etats membres.

---

[11] M. DEBRE, *Trois Républiques pour une France*, mémoires, t. 2 (1946-1958), Paris, Albin Michel, 1988, p. 163

[12] Préambule du traité instituant la Communauté européenne de défense.

[13] Ainsi que le prévoient les dispositions de l'article 9 du traité sous réserve toutefois des exceptions prévues à l'article10 selon lequel les Etats membres « peuvent recruter et entretenir des forces armées nationales destinées à être employées dans les territoires non européens à l'égard desquels ils assument des responsabilités de défense, ainsi que les unités stationnées dans leur pays d'origine et nécessaires à la maintenance de ces forces et à l'exécution des relèves » ; les Etats « peuvent également recruter et entretenir des forces armées nationales répondant aux missions internationales qu'ils ont assumées, à Berlin, en Autriche ou en vertu de décisions des Nations unies » jusqu'à la dissolution de ces troupes à l'issue de ces missions ; les Etats membres peuvent continuer de disposer d'éléments nationaux destinés à « assurer la garde personnelle du Chef de l'État » ; ils peuvent aussi « disposer de Forces navales nationales, d'une part pour la garde des territoires non européens à l'égard desquels ils assument les responsabilités de défense » et « pour remplir les obligations qui découlent pour eux des missions internationales […] ainsi que d'accords conclus dans le cadre du traité de l'Atlantique Nord antérieurement à l'entrée en vigueur du présent traité ».

[14] Art. 9 du traité instituant la CED.

La perspective communautaire se trouvait néanmoins malmenée en raison de la substantielle subordination de la CED à un mécanisme extérieur. En effet, aux termes de l'article 18 du traité, le commandant suprême de l'OTAN aurait disposé d'importantes prérogatives aux comptes desquelles figurait « en temps de guerre [… les] pleins pouvoirs et responsabilités de Commandant suprême que lui confèr[aient] ses attributions »[15]. Cette subordination tendancieuse ne porte toutefois pas sur ses seules épaules toute la responsabilité de l'échec de cet ambitieux projet. La volonté d'accélérer trop brutalement la construction communautaire est sans aucun doute tout autant responsable de l'avortement du projet.

L'article 38 du traité CED confiait à l'Assemblée le soin d'étudier la constitution d'une Assemblée de la Communauté européenne de défense élue sur une base démocratique. Elle devait alors également avoir pour tâche de déterminer les pouvoirs à octroyer à cette future assemblée, ainsi que les modifications à apporter aux dispositions du traité « relatives aux autres institutions de la Communauté, notamment en vue de sauvegarder une représentation appropriée des État »[16]. Le même article précisait qu'elle devait tenir compte de ce que « l'organisation de caractère définitif qui se substituera à la présente organisation provisoire devra être conçue de manière à pouvoir constituer un des éléments d'une structure fédérale ou confédérale ultérieure, fondée sur le principe de la séparation des pouvoirs et comportant, en particulier, un système représentatif bicaméral ». Il ajoutait que « l'Assemblée étudiera[it] également les problèmes résultant de la coexistence de différents organismes de coopération européenne déjà créés ou qui viendraient à l'être, afin d'en assurer la coordination dans le cadre de la structure fédérale ou confédérale ». La dimension stratégique de ce traité pour la construction communautaire se révélait alors incontestable. Or, c'est paradoxalement le zèle de l'Assemblée qui entraîna pour une large part le rejet de ce traité par les parlementaires français. En effet, anticipant l'entrée en vigueur du traité, l'Assemblée CECA avait entrepris l'étude demandée avant même la ratification. Dans ce cadre, elle avait choisi d'écarter l'hypothèse d'une structure confédérale, révélant alors la véritable portée du projet de Communauté de défense dans le cadre de la construction européenne[17].

---

[15] Art.18 § 2 du traité instituant la CED ; de manière générale il dispose d'un important pouvoir sur les forces de la Communauté : ainsi, aux termes de l'article 18 § 1, « [l]e Commandant suprême compétent relevant de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord est habilité […] à s'assurer que les Forces européennes de défense sont organisées, équipées, instruites et préparées à l'emploi de façon satisfaisante. / Dès qu'elles sont en état d'être employées, et sous réserve du même cas, elles sont affectées au Commandant suprême compétent relevant de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, qui exerce à leur égard les pouvoirs et responsabilités qu'il détient en vertu de ses attributions, et, en particulier, soumet à la Communauté ses besoins en ce qui concerne l'articulation et le déploiement des Forces […] ».

[16] Art 38 du traité instituant la CED.

[17] M. CLAPIE, *Manuel d'institutions européennes*, 3ème éd., Paris, Flammarion, 2010, p. 127.

Cette circonstance s'avéra probablement plus nocive que la subordination militaire envers l'OTAN à l'adoption du projet qui fut rejeté par 319 voix « contre » face à 216 voix « pour » devant l'Assemblée française[18]. Après cet échec, la question d'une union politique européenne active sur la scène internationale est longtemps restée l'objet d'un certain tabou[19]. La relance de la construction communautaire s'opère dans un cadre moins explicitement ambitieux dans la mesure où seule l'intégration économique est apparente à la lecture du traité de Rome[20]. La question de la défense mettra, quant à elle, une quarantaine d'années à se représenter devant les Etats membres de la Communauté.

Ces circonstances justifient qu'aient été volontairement limitées toutes les marques ostensibles d'une intégration politique prononcée dans le cadre de l'élaboration de la Communauté. Elles ne pouvaient néanmoins pas aboutir à exclure toute dimension internationale du nouveau projet. J. BOURRINET et L. BALMOND indiquent qu'au moins trois raisons imposaient aux rédacteurs de conférer des capacités externes à la Communauté[21]. En premier lieu, la dépendance de la Communauté économique au commerce international rendait inenvisageable d'entreprendre une politique d'autarcie. En deuxième lieu, quatre des Etats membres disposaient de liens importants avec leurs anciennes colonies qui ne peuvent être coupés brutalement. Enfin, l'impact international de la création du marché commun entre les membres, et l'intérêt des tiers à y pénétrer, justifiaient également que la Communauté dispose du pouvoir de s'engager au plan international. Par conséquent, il n'est guère étonnant que la Communauté ait disposé dès l'origine de cette capacité.

Malgré la base juridique limitée en ce domaine, les relations internationales de la Communauté vont connaître un essor « spectaculaire »[22]. F. DEHOUSSE et K. GHEMAR ne manquent pas de souligner combien « l'extraordinaire capacité d'adaptation » du traité de Rome a servi l'évolution des relations externes de la Communauté[23]. L'étirement des cadres

[18] Ainsi qu'en juge M. CLAPIE, *ibid.*

[19] Par exemple J. SACK, « Les relations extérieures de l'Union européenne sous l'angle institutionnel – pas encore en plein essor ou déjà à bout de souffle ? », *RAE* 2001-2002, n° 1, p. 29. ; C. SCHNEIDER, « Le concept de sécurité dans la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) », *in* C. FLAESCH-MOUGIN (ed.), *Union européenne et sécurité : aspects internes et externes*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 92 et s.

[20] La portée politique sous-jacente fait d'ailleurs la spécificité de cette construction qui vise une intégration politique ; cette particularité alimente toutefois les critiques puisque la méthode « Monnet » a par exemple été décrite comme « une démarche masquée et normative, utilisant les ressources du droit et de la procédure pour avancer dans l'irréversible » principalement car elle permet d'éviter de « se heurter à une opinion qu'on estime insuffisamment mûre pour en débattre », P. SAMUEL*, Michel Debré, l'Architecte du général*, Suresnes, Arnaud Franel, 1999, p. 122.

[21] L. BALMOND et J. BOURRINET, *op. cit.,* p. 4 ; v. dans le même sens, F. DE LA SERRE, « L'architecture institutionnelle.. », *op. cit*., p. 24.

[22] F. DE LA SERRE, « L'architecture institutionnelle...», *op. cit.* , p. 24.

[23] F. DEHOUSSE et K. GHEMAR, « le traité de Maastricht…», *op. cit*., p. 152

juridiques de l'association et de la politique commerciale lui ont permis, par exemple, de disposer d'une politique de coopération au développement[24]. De même, le recours « exacerbé » à l'article 235 du traité de Rome a permis à la Communauté d'étendre son champ d'intervention[25]. Enfin, il convient d'ajouter l'activisme jurisprudentiel de la CJCE des années 70 qui a permis un élargissement dynamique des perspectives d'action internationale de la Communauté[26].

Il en résulte, par exemple, que la Communauté a rapidement disposé d'une politique d'aide au développement autonome de celles de ses Etats membres[27]. De manière générale, l'acquisition d'une dimension internationale ne heurtait pas la sensibilité des chefs d'Etat et de gouvernement qui, au contraire, souhaitaient voir la Communauté « marquer sa place en tant qu'entité distincte dans les affaires mondiales »[28]. De sorte que les compétences communautaires externes trouvaient à être politisées[29]. Outre la politique commerciale

[24] La capacité qui se fonde sur l'article 238 du traité de Rome permet de mettre en place une « association caractérisée par des droits et obligations réciproques », or comme le relève D. HANF et P. DENGLER, le recours à ces accords dans le cadre d'une politique de développement est alors problématique compte tenu de la nature déséquilibrée des rapports entre les parties dans ce cadre, D. HANF et P. DENGLER « Les accords d'association » *in* J.-V. LOUIS et M. DONY (dir.), *Commentaire J. Mégret, le droit de la CE et de l'Union européenne. 12 Relations extérieures*, Bruxelles, éditions de l'Université de Bruxelles, 2005, p. 295 ; v. aussi C. FLAESCH-MOUGIN, *Les accords externes de la CEE, essai d'une typologie*, thèse université de Rennes, Bruxelles, éditions de l'ULB, 1979, p. 34 et p. 122-123 ; concernant la politique commerciale, J. RAUX et C. FLAESCH-MOUGIN relèvent, en prenant les exemples des accords conclus avec l'Egypte (*JO* L 251 du 7-9. sept 1973) et avec le Liban (*JO* L 18 du 22.1.1974), pour illustrer leur propos, le dépassement du cadre commercial par les accords fondés sur l'article 113, J. RAUX et C. FLAESCH-MOUGIN, « Les accords externes de la C.E.E. », *RTDE* 1975, p. 231).

[25] F. DE LA SERRE, « L'architecture institutionnelle.. », *op. cit*. , p. 25 ; L'article 235 élargit, en effet, les possibilités d'action de la CE dans la mesure où il dispose que « [s]i une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée, prend les dispositions appropriées » ; sur son utilisation dans le cadre conventionnel, v. not. J. RAUX et C. FLAESCH-MOUGIN, *op. cit*., p. 240 et s.

[26] Nous faisons en particulier références aux affaires CJCE 31 mars 1971, *Commission des Communautés européennes c. Conseil des Communautés européennes, Accord européen sur les transports routiers*, Aff. 22-70, *Rec.* 263 ; CJCE 14 juill. 1976, *Kramer et autres*, Affaires jointes 3, 4 et 6/76, *Rec.* 1279 ; et à l'avis du 4 oct. 1979, *Accord international sur le caoutchouc naturel*, avis 1/78, *Rec. 02871* ; sur ce mouvement jurisprudentiel on pourra notamment se référer à A. DASHWOOD, "Implied External Competence of the EC", *in* M. KOSKENNIEMI (ed.), *International Law Aspects of the European Union*, The Hague/London/Boston, Kluwer Law International, 1998, pp. 113-123 ; V. MICHEL, « Les compétences externes implicites : continuité jurisprudentielle et clarification méthodologique », *Europe*, 2006, pp. 4-8 ; J. RAUX, « Le droit des relations extérieures : la dynamique des compétences implicites en question », *in Les dynamiques du droit européen en début de siècle, mélanges J.-C. Gautron*, Paris, Pedone, 2004, pp. 793-814 ; sur le rôle de la Cour dans le développement des relations extérieures, v. not. G. GAJA ,"Trends *in* Judicial Activism and Judicial Self-Restraint relating to Community Agreements" *in* E. CANNIZARO (éd.), *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague-London-New York, Kluwer law international, 2002, pp. 117-134.

[27] J. BOURRINET et M. TORELLI, *Les relations extérieures de la C.E.E.*, Vendôme, Que sais-je, presses universitaires de France, 1980, p. 6.

[28] Déclaration du sommet de Paris, 19-21 octobre 1972, *Bull. CE* Octobre 1972, n° 10.

[29] F. TERPAN, *La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2003, p. 33 ; l'auteur évoque notamment la pratique de la conditionnalité politique des aides au développement, *ibid*., p. 34.

commune dont l'aspect politique était une évidence[30], les relations extérieures communautaires desservaient des objectifs de politique étrangère tels que la protection des droits de l'homme[31].

Néanmoins, malgré l'importance considérable de son développement, l'action internationale de la Communauté européenne restait dépourvue des ressorts classiques des puissances internationales étatiques[32]. En l'absence de toute capacité diplomatique et militaire, le rayonnement de la Communauté ne pouvait reposer que sur sa puissance économique[33]. Cela conduisait J. BOURRINET et M. TORELLI à écrire que « l'Europe n'a pas de politique étrangère, du moins au sens classique, car elle est incapable d'exercer une action politique directe »[34]. Ceci explique que le terme de « relations extérieures » ait été préféré à tout autre pour désigner l'action de la Communauté sur la scène internationale. La circonstance que cette action n'avait d'autre ressort que l'usage des capacités contractuelles de la Communauté justifiait, à notre sens, le recours à ce terme qui désigne « l'ensemble des relations internationales nouées par la Communauté avec d'autres sujets du droit international »[35].

En effet, le terme semble plus neutre que celui de politique étrangère. Cette dernière notion peut être définie comme « l'instrument par lequel un Etat tente de façonner son environnement politique international »[36]. Ainsi, une politique étrangère suppose l'existence d'une stratégie internationale disposant d'un but comme la propagation de certaines valeurs. Par conséquent, le recours au terme « relations extérieures » indique que les relations

[30] Sur les aspects véritablement politiques on consultera not. S. WOOLCOCK, "European Trade Policy: Global Pressures and Domestic Constraints" *in* H. WALLACE and W. WALLACE (eds.), *Policy-making in the European Union,* 4th edition, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 377-398 ; M. SMITH, S. WOOLCOCK, "European Commercial Policy: a Leadership Role *in* the New Millenium", *EFAR* 1999, pp. 439-462.

[31] V. not. PH. ALSTON (dir.), *L'Union européenne et les Droits de l'Homme,* Bruxelles, Bruylant, 2001, XXII-983 p. ; J. RIDEAU, « Le rôle de l'Union Européenne en matière de protection des droits de l'homme », *RCADI* 1997 t. 265, 1997, pp. 9-480 ; T. DE WILDE D'ESTMAEL, *La dimension politique des relations économiques extérieures de la Communauté européenne,* Bruxelles, Bruylant, 1998, XVII – 445 p.

[32] F. DEHOUSSE, « Les caractéristiques fondamentales de la politique étrangère et de sécurité commune » *in* J.-V. LOUIS et M. DONY (dir.), *Commentaire J. Mégret, le droit de la CE et de l'Union européenne. 12 Relations extérieures*, Bruxelles, éditions de l'Université de Bruxelles, p. 441.

[33] Il convient toutefois de remarquer que ces capacités importantes constitueront, par la suite, une base solide sur laquelle la politique étrangère européenne pourra être développée, F. TERPAN, *La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 28

[34] J. BOURRINET et M. TORELLI, *op. cit.,* p. 38.

[35] J. RAUX, *Les relations extérieures de la Communauté économique européenne*, Paris, éditions Cujas, 1966, p. 28 V. aussi P. PESCATORE, « Les relations extérieures des Communautés européennes : contribution à la doctrine de la personnalité des organisations internationales », *RCADI* 1961, t. 2, vol. 103, pp. 1-244 ; M. BOURRINET et M. TORELLI, *op. cit.* ; D.F. VAN DER MEI, « Les relations extérieures de la Communauté européenne », *Studia diplomatica* 1979, pp. 217-228. ; J.-V. LOUIS, « La Communauté et ses Etats membres dans les relations extérieures », *Revue d'intégration européenne* 1983, pp. 203-235 ; S. PERRAKIS, « Les relations extérieures de la Communauté Européenne après l'Acte Unique Européen », *RMCUE* 1989, pp. 488-485.

[36] F. CHARILLON *in* F. CHARILLON (dir.), *Politique étrangère : nouveaux regards*, Paris, Presses de sciences po, 2002, p. 13.

internationales européennes sont appréhendées comme dépourvues du caractère politique essentiel et prépondérant dont l'empreinte marque celles des Etats[37].

L'absence de politique étrangère communautaire se trouve liée à l'absence d'intégration politique institutionnelle. En conséquence, il était logique que l'introduction de la politique étrangère dans le cadre commun soit liée à celle d'une intégration politique des membres. En raison de l'intégration engrangée avec succès par les traités communautaires, les Etats membres envisagent, dans les années 70, de bâtir plus explicitement les fondations d'une union politique qui les réunirait. Les ministres des affaires étrangères considèrent alors que « c'est dans le domaine de la concertation des politiques étrangères qu'il convient de faire porter concrètement les premiers efforts pour manifester aux yeux de tous que l'Europe a une vocation politique [...l]es ministres ont, en effet, la conviction qu'un progrès dans cette voie serait de nature à favoriser le développement des Communautés et à donner aux Européens une conscience plus vive de leur commune responsabilité »[38]. La Coopération politique européenne, fondée sur le rapport Davignon du 27 octobre 1970, s'inscrit donc pleinement dans la construction globale de l'Europe communautaire[39]. Le rapport constate « qu'il convient, dans l'esprit des préambules des traités de Paris et de Rome, de donner forme à la volonté d'union politique, qui n'a cessé de soutenir les progrès des Communautés européennes »[40]. Au-delà de son apport à l'action internationale, cette coopération est donc surtout une étape essentielle de la formation d'une union politique[41].

---

[37] V. not. C. FLAESCH-MOUGIN, « Le traité de Maastricht et les compétences externes de la Communauté européenne : à la recherche d'une politique externe de l'Union », *CDE* 1993, pp. 351- 398.

[38] Rapport des ministres des Affaires étrangères des Etats membres sur les problèmes de l'unification politique présenté à Luxembourg, pt. 10 (*Bull. CE*. Novembre 1970, n° 11, p. 9 – 14).

[39] *Idem* ; le rapport est par la suite complété par le rapport présenté à Copenhague le 23 juillet 1973, Deuxième rapport sur la coopération politique européenne en matière de politique étrangère, dans *Bulletin des Communautés européennes*, septembre 1973, n° 9, p. 14-22 ; sur la CPE v. J. CHARPENTIER, « La coopération politique entre les Etats membres des Communautés européennes », *AFDI*, 1979, pp. 753-778 ; Ph. DE SCHOUTHEETE, *La coopération politique européenne*, Nathan/Labor, Paris/Bruxelles, 1980, 238 p. ; P. BRÜCKNER, « La coopération politique européenne », *RMCUE* 1982, pp. 59-63 ; G. LEMAIRE-PROSCHE, « La coopération politique européenne : vers une politique étrangère commune ? » *Etudes Internationales* 1991, pp. 787-797 ; CH. REICH, « Le rôle de la commission des Communautés Européennes dans la coopération politique européenne », *RMCUE* 1989, pp. 560-563 ; D. ALLEN, R. RUMMEL ET W. WESSELS (eds.), *European Political Cooperation, : towards a foreign policy for Western Europe,* London, Butterworths, 1982, VIII-184 p. ; A. PIJPERS, E. REGELSBERGER et W. WESSELS (eds.), *European Political Cooperation in the 80 's: A Common Foreign Policy For Europe?,* Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1988, XVII-381 p. ; R. H. GINSBERG, *The Foreign Policy Actions of the European Community,* Boulder, Lynne Rienner, 1989, XIII-203 p. ; M. HOLLAND (ed.), *The Future of European Cooperation, Essays on Theory andPractice,* London, Macmillan, 1991, XI-209 p.; S. NUTTALL, *European Political Cooperation,* Oxford, Clarendon Press, 1992, 342 p ; E. REGELSBERGER, PH. DE SCHOUTHEETE, S. NUTALL et E. GEOFFREY, *The External relations of European political cooperation and the future of EPC*, 1985, 57 p.

[40] Rapport du 23 octobre 1970 préc., point 7.

[41] Ph. DE SCHOUTHEETE, *op. cit.,* ,p. 163 ; en ce sens, J. CHARPENTIER l'analyse comme une compensation à l'absence de mise en place de l'Union européenne, *in* « La coopération… », *op. cit.,* p. 755 ; de même, E. DAVIGNON reconnaît le caractère décevant de cette structure lorsqu'il écrit « [b]ien sûr, ce n'était pas encore

Néanmoins, cette réunion des politiques étrangères ne s'opère pas dans le cadre communautaire, mais se développe au sein d'un mécanisme parallèle aux Communautés qui continuent de constituer le « noyau originel à partir duquel l'unité européenne s'est développée et a pris son essor»[42]. La Coopération politique européenne, n'est pas formellement intégrée à l'architecture communautaire. Bien qu'elle réunisse les six Etats membres de la Communauté, et eux seuls, le projet demeure hors du cadre juridique préexistant. En effet, les Etats membres n'entendent pas user de la méthode d'intégration supra nationale utilisée dans le cadre communautaire pour faire émerger cette union. Par conséquent, cet arrangement s'analyse comme le résultat d'un compromis entre les différentes visions de l'avenir européen. Ainsi que le fait remarquer J. CHARPENTIER : « [i]l serait naïf de croire que cette innovation et cette complication ont été acceptées sans méfiance et sans arrière-pensées par les partisans de l'Europe fédérale et par ceux de l'Europe des Etats, les uns et les autres ont entendu, au contraire, préserver leur action de la contagion des méthodes adverses, et ont espéré profiter de l'interdépendance des problèmes et de l'identité des hommes pour étendre aux dépens du système concurrent le domaine de leurs compétences »[43].

Ainsi, la CPE relève d'un recours à un modèle de coopération intergouvernemental et ne suppose aucune sorte d'intégration supranationale des politiques étrangères[44]. Plus prosaïquement, la CPE vise à ce que les Etats membres puissent « harmoniser leurs points de vue en matière de politique internationale »[45]. L'intégration se trouve donc bien être plus limitée que celle résultant des engagements communautaires. Mais au-delà de l'objectif de conférer un appui à la formation d'une union politique, la CPE vise évidemment renforcer la dimension internationale de l'action européenne. Elle est, en ce sens, l'instrument de la volonté d'affirmation politique de la Communauté européenne au plan international. Sa mise en place témoigne d'un changement de perspective des Etats constituants puisqu'ils cherchent désormais

---

l'Union politique, mais les bases étaient jetées d'une coopération permanente entre les ministères des Affaires étrangères des neuf Etats », E. DAVIGNON, préface, *in* PH. DE SCHOUTHEETE, *op. cit.,* p. 8 ; P. PESCATORE signalait déjà que « [l]es traités [sur les Communautés européennes] n'ont leur sens que dans la perspective, plus lointaine, de l'unification politique de l'Europe », P. PESCATORE, « « Les relations extérieures des Communautés européennes… », *op. cit*., p. 15 ; dans le même sens, R. DEHOUSSE, « L'Europe politique a-t-elle encore un avenir ? », *AFRI* 2006, p. 531.

[42] Communiqué final de la conférence des chefs d'État ou de gouvernement des 1er et 2 décembre 1969 à La Haye, pt 4 § 2.

[43] J. CHARPENTIER, « La coopération… », *op. cit,* p. 756.

[44] PH. DE SCHOUTHEETE estime que le terme de caractère intergouvernemental pose toutefois problème dans la mesure où « rien n'est plus éloigné de la diplomatie traditionnelle que l'effort systématique et approfondi de coordination, par contact direct entre leurs services, auquel les Neuf se livrent depuis dix ans », PH. DE SCHOUTHEETE, *op. cit.,* p. 52.

[45] Rapport du 23 octobre 1970 préc., pt. 10.

à affirmer l'identité de l'Europe au plan international[46]. Dans ce contexte, la CPE apporte, selon PH. DE SCHOUTHEETE, « un complément de *politique* extérieure aux relations *économiques* extérieures de la CEE »[47].

La CPE exprime une véritable ambition internationale qu'elle vise à formaliser. La coopération doit, en effet, pouvoir « préparer les voies d'une Europe unie, en mesure d'assumer ses responsabilités dans le monde de demain et d'apporter une contribution répondant à sa tradition et à sa mission »[48]. Par cette déclaration, les six entendent réfuter l'idée que le projet européen soit résolument renfermé sur lui-même. Au contraire, les Etats membres légitiment la prétention internationale qu'ils font porter à la Communauté par la conscience « des responsabilités qui lui incombent en raison de son développement économique, de sa puissance industrielle et de son niveau de vie »[49]. On peut en déduire que la légitimation de la prétention de l'Europe à mener une politique extérieure repose sur la réussite de son processus d'intégration aussi bien sur le plan sécuritaire qu'économique. Le « devoir », plus que l'ambition, se trouve mis en avant pour justifier la prétention européenne de figurer parmi les principaux acteurs internationaux[50]. Il est ainsi possible de considérer que la création de la CPE marque le début de l'expression de l'exceptionnalisme européen pour justifier l'action internationale de l'Europe.

II Les difficultés institutionnelles de la mise en œuvre d'une politique internationale

Conséquence de l'introduction de ce mécanisme, l'action extérieure de la Communauté se trouve scindée entre les relations extérieures auxquelles vient s'ajouter la politique résultant des réunions de la CPE. L'« existence séparée » de ces vecteurs de l'action de la Communauté aboutit à faire de « l'action internationale de la Communauté une construction aux subtilités peu compréhensibles pour ses interlocuteurs »[51].

Pourtant, l'acte unique ne met pas fin à cette difficulté, et la réponse apportée par le traité de Maastricht n'induit pas de modification fondamentale sur ce point[52]. En effet, l'acte

[46] V. en particulier la déclaration sur l'identité européenne, faite à Copenhague, le 14 décembre 1973 qui constitue selon l'opinion d'E. DAVIGNON, l'une des plus grandes réussites de la CPE, E. DAVIGNON, préface, *in* PH. DE SCHOUTHEETE, *op. cit.,* p. 8.
[47] PH. DE SCHOUTHEETE, *op. cit.,* p. 163.
[48] Rapport du 23 octobre 1970 préc.,. pt. 2.
[49] *Idem*, pt. 4.
[50] Ainsi la déclaration sur l'identité européenne indique que « [l]'Europe des Neuf est consciente des devoirs internationaux que lui impose son unification », déclaration précitée, II, pt. 9.
[51] F. DE LA SERRE, « L'architecture institutionnelle.. », *op. cit.* , p. 27.
[52] Pour une appréciation critique des nouveautés apportées dans le domaine des relations extérieures v. C. FLAESCH-MOUGIN, « Le traité de Maastricht et les compétences externes de la Communauté européenne : à la

unique n'intègre que partiellement la coopération politique européenne à la structure communautaire[53]. Au plan des principes toutefois, il fait œuvre de réconciliation lorsqu'il énonce que la CPE et les Communautés « ont pour objet de contribuer ensemble à faire progresser concrètement l'Union européenne »[54]. De même que l'opposition institutionnelle se trouve amoindrie par l'association – limitée - de la Commission[55]. Il en résulte que l'acte unique met fin au « manichéisme » qui opposait les relations extérieures communautaires aux affaires étrangères de la coopération politique[56]. Néanmoins, elle n'entraîne pas d'unification de l'action internationale. Si la CPE peut faire appel aux instruments économiques communautaires, « la politisation des relations extérieures communautaires est loin d'être systématique »[57]. Pourtant, l'acte unique représente tout de même une étape importante dans la formulation des principes et objectifs de l'action internationale de l'Union puisqu'il consacre la volonté des Etat membres de « formuler et de mettre en œuvre une *politique étrangère européenne* »[58]. Mais la CPE continue de relever d'un régime décisionnel particulier préservant la souveraineté des Etats. Intégrée à l'ensemble communautaire, la CPE n'est ainsi pas intégrée à sa logique mécanique et demeure fondée sur l'intergouvernementalisme.

Ni le traité de Maastricht, ni les traités qui lui succéderont ne reviendront sur cette caractéristique fondamentale de la politique étrangère commune des Etats membres de l'Union

---

recherche d'une politique externe de l'Union », *CDE* 1993, pp. 351- 398, pour un commentaire moins critique on pourra notamment se référer à F. DEHOUSSE et K. GHEMAR, « Le traité de Maastricht et les relations extérieures de la Communauté européenne », *EJIL* 1994, vol. 5, pp. 151-172.

[53] Titre III, art. 30 et s. de l'acte unique européen signé à Luxembourg le 17 février 1986, *JO* L 169 du 29 juin 1987, pp. 1-29.

[54] Titre I, article 1 de l'acte unique.

[55] Aux termes de l'article 30, § 3, b) de l'acte unique, « la Commission est pleinement associée aux travaux de la coopération politique » ; cette association permettra notamment le développement des sanctions économiques traduisant dans le droit communautaire la volonté politique de la CPE d'adopter des mesures négatives à l'encontre d'Etats tiers ; v. not. J. VERHOEVEN, « Communautés européennes et sanctions internationales », *RBDI* 1984-1985, n°1, pp. 79-95; F. NAUD, « L'embargo : une valse à trois temps (Nations Unies, Union européenne et Etats membres) », *RMCUE* 1997, pp. 25-33 ; E. PAASIVIRTA et A. ROSAS, "Sanctions, Countermeasures and Related Actions" *in* the External Relations of the European Union: a Search for Legal Frameworks" *in* E. CANNIZARO (éd.), *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague-London-New York, Kluwer law international, 2002, pp. 207-218.

[56] E. DECAUX, « Le processus de décision de la PESC : Vers une politique étrangère européenne »*in* CANNIZARO (E.) (éd.), *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague-London-New York, Kluwer law international, 2002, p. 19.

[57] F. TERPAN, *La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2003, p. 22 ; v. aussi F. DE LA SERRE, « L'architecture institutionnelle.. », *op. cit.* , p. 27.

[58] Art. 30 § 1 de l'acte unique (nos italiques) ; le bond qualitatif opéré se mesure par comparaison aux termes employés précédemment au sommet de Paris de 1974, où les Etats acceptaient le principe d'une « diplomatie concertée » (§ 4 du communiqué final du sommet de Paris des 9 et 10 décembre 1974, *Bull. CE* 12/1974) et dans le rapport de Londres de 1981, dans lequel les Etats acceptaient de définir « une approche cohérente et unie des questions internationales », (rapport sur la Coopération politique européenne, Londres le 13 octobre 1981*, Bull. CE* supp. 3/1981).

européenne[59]. De fait, le traité de Maastricht confirme et renforce durablement la séparation entre la politique étrangère et les politiques communautaires malgré leur insertion dans le projet global d'Union européenne[60]. Poursuivant sur ce point l'œuvre de l'acte unique, le traité englobe la politique étrangère héritée de la CPE et les politiques communautaires qui se trouvent intégrées en raison de leur insertion dans ce nouvel ensemble plus vaste que les Communautés[61].

L'impossibilité pour les rédacteurs de procéder à une intégration de la politique étrangère aux mécanismes communautaires aboutit à l'édification d'une architecture institutionnelle constituée de « piliers » autonomes. Il en résulte une Union européenne fondée sur trois piliers comprenant notamment celui composé par la Communauté et celui composé par la politique étrangère et de sécurité commune[62]. Grâce à cette solution, les politiques de l'Union peuvent fonctionner selon des modalités décisionnelles différentes selon qu'elles appartiennent au domaine communautaire ou non. Sont ainsi préservées la méthode supranationale de l'intégration communautaire et la méthode intergouvernementale propre à la PESC[63]. J.-L. QUERMONNE observe que le traité de Maastricht « ne sanctionne la victoire d'aucune stratégie sur une autre : ni celle des « pères fondateurs » de l'intégration, Schumann, Adenauer et de Gasperi, sans oublier Paul-Henry Spaak, ni celle du « plan Fouchet » voulu par le général de Gaulle »[64]. Bien sûr, l'absence de triomphe de la méthode communautaire a suscité le sentiment de ce que le traité de Maastricht symbolisait la reprise en main par les Etats de la machine européenne[65].

---

[59] Cette circonstance conduit à qualifier la PESC de « codification » de la CPE dans les traités européens, E. NEFRAMI, « La politique étrangère et de sécurité commune et l'identité de l'Union européenne », *AFDI* 2004, p. 827 ; dans le même sens T. DE WILDE D'ESTMAEL écrit que « à vrai dire, entre la CPE et la PESC, ce qui a surtout changé, c'est le nom », T. DE WILDE D'ESTMAEL , « La politique étrangère et de sécurité commune. Essai d'évaluation au-delà du syndrome yougoslave », *Revue Politique* 1996, n°3, p. 18.

[60] La protection fonctionne néanmoins uniquement en faveur du pilier communautaire puisque l'article 47 du TUE dispose que « [s]ous réserve des dispositions portant modification du traité instituant la Communauté économique européenne en vue d'établir la Communauté européenne, du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier et du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique et des présentes dispositions finales, aucune disposition du présent traité n'affecte les traités instituant les Communautés européennes ni les traités et actes subséquents qui les ont modifiés ou complétés ».

[61] L'article 1er du TUE dispose que « [l]'Union est fondée sur les Communautés européennes complétées par les politiques et formes de coopération instaurées par le présent traité. Elle a pour mission d'organiser de façon cohérente et solidaire les relations entre les États membres et entre leurs peuples ».

[62] Il en va de même de la coopération judicaire et policière en matière pénale (titre VI, art. 29 à 42 du TUE).

[63] Dans une certaine mesure seulement compte tenu de l'orientation unilatérale de l'article 47 du TUE.

[64] J.-L. QUERMONNE, « Trois lectures du traité de Maastricht. Essai d'analyse comparative », *Revue française de science politique* 1992. pp. 803-804.

[65] Ainsi que le note R. BARRATA, il a pu être considéré que la PESC était instrumentalisée afin de ramener certaines compétences dans le giron étatique par le biais de la méthode intergouvernementale. Le sérieux de cette hypothèse est confirmé par les articles 46 et 47 du TUE qui visent, en réponse, à assurer la protection du pilier communautaire face à ces tentatives, R. BARATTA, "Overlaps between European Community Competence and

Si avec l'aide de cette technique, les différentes visions de l'avenir de la construction européenne sont préservées, l'intégration des dimensions de l'action internationale de l'Union se trouve, pour sa part, limitée. La politique étrangère commune est institutionnalisée à part des relations extérieures communautaires. Ces deux dimensions de l'action extérieure de l'Union ne relèvent pas des mêmes mécanismes décisionnels, ne supposent d'ailleurs pas l'intervention des mêmes institutions et ne sont pas financées par le même budget[66].

Malgré le maintien d'un système dual, le traité de Maastricht fait réaliser à la politique internationale de l'Union un progrès considérable en transformant la CPE en PESC. Car la circonstance que l'inter gouvernementalisme ait été préféré à l'intégration supranationale ne doit pas occulter l'apport principal de ce traité : la création d'une politique commune aux Etats membres de l'Union européenne dans le domaine de la politique étrangère conformément aux intentions exprimées par les ministres des affaires étrangères lors de la création de la CPE[67]. Non plus qu'elle ne doive faire oublier que si la PESC ne devient pas l'instrument principal des relations extérieures de l'Union de par sa seule insertion dans les traités, elle lui permet explicitement de disposer de deux instruments classiques sur la scène internationale : l'intervention politico-diplomatique et le recours à la force militaire[68].

La création de l'Union européenne ne suffit toutefois pas à mettre fin à la fragmentation de l'action internationale européenne. En effet, la création de la PESC n'entraîne pas de redistribution des compétences internationales. La PESC se trouve donc juxtaposée aux relations extérieures de la Communauté. Au plan institutionnel, par exemple, la création du haut

---

European Union Foreign Policy Activity" *in* E. CANNIZARO (éd.), *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague-London-New York, Kluwer law international, 2002, p. 52.

[66] Ainsi, dans le cadre de la PESC, le Conseil européen est appelé à adopté les orientations générales et stratégies communes alors même qu'il ne compte pas formellement parmi les institutions communautaires (art. 13 §§ 1 et 2) ; le vote des décisions s'effectue à l'unanimité (art. 23 TUE) ; le Parlement européen est écarté de la prise de décision, bien qu'il soit consulté par la présidence du Conseil « sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la politique étrangère et de sécurité commune » et qu'il soit régulièrement informé (art. 21 du TUE) ; les dépenses opérationnelles militaires ne relèvent pas du budget de la CE (art. 28) ; enfin les décisions adoptées ne donnent lieu ni à l'adoption de directive ni à celle de règlement mais à celle de d'actions et positions communes (art. 14 et 15 du TUE).

[67] Ces derniers entendaient « que se développe de manière graduelle la méthode et les instruments les plus appropriés pour permettre une action politique commune » Rapport préc., pt. 8.

[68] F. DEHOUSSE, « Les caractéristiques fondamentales de la politique étrangère et de sécurité commune » *in* J.-V. LOUIS et M. DONY (dir.), *Commentaire J. Mégret, le droit de la CE et de l'Union européenne. 12 Relations extérieures*, Bruxelles, éditions de l'Université de Bruxelles, p. 441 ; il en résulte que l'insertion de la PESC marque la fin du tabou concernant l'intégration des questions de politique internationale et de défense dans la construction européenne, F. DE LA SERRE, « L'architecture institutionnelle..», *op. cit.* , p. 31 ; dans le même sens, J. SACK, « Les relations extérieures de l'Union européenne sous l'angle institutionnel – pas encore en plein essor ou déjà à bout de souffle ? », *RAE* 2001-2002, n° 1, p. 41.

représentant pour la PESC par le traité d'Amsterdam ne conduira pas à la disparition du commissaire européen chargé des relations extérieures[69].

Or, la désarticulation de l'action internationale induite par les dispositions des traités n'est pas sans conséquence sur la cohérence globale de l'action de l'Union[70]. Certes, le Conseil peut assurer une cohésion minimale, mais les objectifs des composantes européennes ne se rencontrent que partiellement[71]. La Cour de justice affirmait d'ailleurs, en ce sens, que la Communauté ne saurait user de ses compétences aux fins de remplir un objectif de la PESC sans méconnaître le droit primaire de l'Union[72]. De sorte que la stricte séparation juridique opérée par les traités conduit inévitablement à annihiler toute porosité de ces politiques extérieures entre elles. Par conséquent, il n'est pas d'unité de l'action externe de l'Union[73]. Le résultat en est que l'amoncellement des compétences extérieures ne profite pas à l'essor de l'Union sur la scène internationale en raison de la difficulté d'identification des politiques menées[74].

---

[69] Article premier, 10) du traité d'Amsterdam qui modifie le titre V et en particulier l'article J. 8 § 3 selon lequel, dans le cadre de la PESC, « la présidence est assistée par le Secrétaire général du Conseil, qui exerce les fonctions de Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune », traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes , *JO* C 340/1 du 10.11.97.

[70] V. not. PH. MADDALON, « L'action extérieure de l'Union européenne », *Europe* juillet 2008, n° 7, p. 61 ; F. PETITEVILLE, « L'autorité diplomatique de l'Union européenne », *in* L. AZOULAI et L. BURGORGUE-LARSEN, *L'autorité de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2006, p. 61 et s. ; Y. BUCHET DE NEUILLY, « L'Europe de la politique étrangère », Paris, Economica, 2005, p. 2 et s. ; concernant le domaine communautaire, A. TIZZANO évoque l'absence de vision d'ensemble de la compétence internationale de la Communauté qui se retrouve au travers d'articles sporadiques, A. TIZZANO, "The Foreign Relations Law of the EU between Supranationality and Intergovernmental" *in* E. CANNIZARO (éd.), *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague-London-New York, Kluwer law international, 2002, p. 136 ; les traités tendent toutefois à réduire ces risques, notamment, dans le cadre de l'action internationale, l'article 3 TUE, en particulier, vise à assurer celle-ci, sur le sujet v. I. BOSSE-PLATIERE, *L'article 3 du traité UE : recherche sur une exigence de cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2009, XXVII-859 p ; sur la cohérence plus généralement, v. not. M. DONY et L. S. ROSSI, *Démocratie, cohérence et transparence. Vers une constitutionnalisation de l'Union européenne ?* , éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2008, 367 p. et V. MICHEL (dir.), *Le droit, les institutions et les politiques de l'Union européenne face à l'impératif de cohérence*, Strasbourg, presses universitaires de Strasbourg, 2009, 436 p.

[71] Ainsi que le relève E. NEFRAMI, l'article 3 « témoigne de l'insertion de la PESC dans l'ordre juridique de l'Union européenne au sens large » , mais elle n'en dispose pas moins d'objectifs propres qu'énoncent l'article 11 TUE, E. NEFRAMI, « La politique étrangère et de sécurité commune et l'identité de l'Union européenne », *AFDI* 2004, p. 833.

[72] CJCE 3 septembre 2008, *Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation c. Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes*, Affaires jointes C-402/05 P et C-415/05 P, *Rec.* 6351, pt 198 et s., sp 201.

[73] E. NEFRAMI, *ibid.*

[74] E. DECAUX remarque en ce sens que « [s]ans pouvoir entrer dans les détails techniques, l'action extérieure de l'Union européenne ne ressemble même pas à un aigle bicéphale, mais plutôt à un monstre à plusieurs têtes, ce qui n'est pas a priori un facteur d'efficacité », « Le processus de décision de la PESC : Vers une politique étrangère européenne », *in* E. CANNIZARO (éd.), *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague-London-New York, Kluwer law international, 2002,p. 24.

Le traité de Lisbonne apporte une véritable réponse à la déconnexion des facettes de l'action internationale de l'Union européenne. Dans un notable effort de simplification, le traité unifie l'ensemble des compétences internationales de l'Union européenne au sein de l' « action extérieure » de l'Union européenne[75]. Ce domaine de l'action européenne comprend la PESC, les politiques externes du cadre général de l'Union européenne ainsi que la dimension externe des autres politiques de ce même cadre. Ainsi se trouvent intégrées à un même ensemble qui se veut cohérent, toutes les capacités internationales de l'Union européenne.

La cohérence d'ensemble est très justement recherchée par les rédacteurs qui visent à pallier les effets nocifs de la fragmentation de ces capacités entre les anciens piliers communautaire et intergouvernemental de l'action internationale de l'Union. Le souci d'unification est particulièrement évident s'agissant de la réforme institutionnelle touchant le haut représentant. En effet, celui-ci devient le détenteur d'une double casquette lui permettant d'agir au sein des mécanismes des deux piliers en cumulant les attributions de l'ancien haut représentant pour la PESC avec celles du commissaire chargé des relations extérieures. Il est alors érigé en pilier de la cohérence des mécanismes institutionnel et en référent principal de l'action internationale de l'Union.

Le projet de Constitution européenne en faisait d'ailleurs explicitement le « ministre des affaires étrangères » de l'Union en raison de ces attributions[76]. L'éviction du terme participe certainement du mouvement global visant à éradiquer toute référence trop « étatique » qui avait notamment conduit, après l'échec du traité constitutionnel, au retrait des termes de « constitution », d'« actes législatifs » et de « loi européenne »[77]. Il n'en demeure pas moins que la compétence globale de cette personnalité demeure inchangée, ce qui conduit les rédacteurs du traité de Lisbonne à retenir l'appellation de « haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité »[78].

---

[75] Titre V du TUE et cinquième partie du TFUE, Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007, *JO* C 306/1 du 17 décembre 2007 ; la notion apparaissait déjà dans le titre V de la partie III du traité constitutionnelle aux articles III-292 et s, Traité établissant une Constitution pour l'Europe, *JO* C 310 du 16.12.2004 ; v. not., dans le cadre du traité constitutionnel PH. MADDALON, « L'action extérieure de l'Union européenne », *RTDE* 2005, pp. 493-532 ; et X. YATAGANAS, « Un cadre institutionnel intégré pour une politique extérieure commune de l'Union européenne », *Revue européenne de droit public* 2004, pp. 263-278.

[76] Art. I-28.

[77] L'article I-33, § 1, disposait que les actes juridiques de l'Union comprenaient « la loi européenne, la loi-cadre européenne, le règlement européen, la décision européenne, les recommandations et les avis » ; l'article I-34 définissait alors plus précisément les actes législatifs comptant les lois et lois cadres européennes.

[78] V. not. l'article 18 TUE portant sur cette fonction.

III Les obstacles théoriques à la conception de l'Union européenne en tant qu'acteur international

Les termes choisis par les rédacteurs entretiennent une ambiguïté certaine quant au degré d'ambition et de prétention de l'Union européenne relativement à sa dimension politique internationale. Les implications de ces prétentions sur l'avenir de la construction politique européenne paraissent en être la cause principale. En ce sens, A. TIZZANO estime que les relations étrangères ont, dès l'origine, été le test révélateur justifiant que les doctrines s'y intéressent et s'affrontent en vue de déterminer ce qu'est réellement l'Union européenne[79].

La question de savoir si l'Union dispose d'une politique internationale n'est pas nouvelle. La CPE avait en effet contribué à faire émerger les premières études portant sur l'idée d'une politique internationale de l'Union[80]. L'ambition affichée par les ministres à l'occasion de l'instauration de cette coopération justifiait que l'on puisse évoquer l'idée d'une politique étrangère - voire d'une puissance - de la Communauté européenne[81]. Les ministres des six envisageaient, en effet, de conférer à l'Europe un poids important sur la scène internationale[82]. Reprenant cette ambition, le traité de Maastricht donnait à l'Union pour objectif « d'affirmer son identité sur la scène internationale », notamment par la mise en œuvre de la PESC, non sans conserver un certain mystère quant au contenu de cette identité[83].

C'est bien entendu avec l'apparition de la PESC que les études relatives à la politique extérieure de l'Union se multiplient[84]. Toutefois, l'idée même d'une politique étrangère

---

[79] A. TIZZANO, "The Foreign Relations Law of the EU between Supranationality and Intergovernmental", *in* E. CANNIZARO (éd.), *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague-London-New York, Kluwer law international, 2002, p. 135 ; v. not. H. FLAVIER, *La contribution des relations extérieures à la construction de l'ordre constitutionnel de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2012, XXVI-885 p.

[80] V. *supra* les référence en note 39.

[81] Sur cette idée v. en particulier F. DUCHENE, "The European Community and the uncertainties of Interdependence" *in* M. KOHNSTAMM, et W. HAGER (eds.), *A Nation Writ Large ? Foreign Policy Problems Before the European Community*, London, MacMillan, Basingstoke, 1973, pp. 1-21 ; G. SJOSTEDT, *The External Role of the European Community,* Farnborough, Saxon House, 1977. VIII-273 p.; et J. GALTUNG, *The European Community: a Superpower in the Making,* London, George Allen and Unwin, 1973, 194 p. ; D. BUCHAN, *Europe : l'étrange superpuissance*, Rennes, Apogée, 1993, 206 p.

[82] Ainsi selon le rapport Davignon « l'Europe doit se préparer à exercer les responsabilités que sa cohésion accrue et son rôle grandissant lui font un devoir en même temps qu'une nécessité d'assumer dans le monde. », rapport du 27 oct. 1970, préc.

[83] Ex-article 2 al. 2 du TUE.

[84] V. not. K. SMITH, *European Union Foreign Policy in a Changing World,* Cambridge, Polity Press, 2003, XIII-274 p. ; M. KNODT et S. PRINCEN (eds.), *Understanding the European Union's External Relations,* London, Routledge, 2003, XIV-221 p. ; H. SMITH, *European Union Foreign Policy. What it is and what it does,* London, Pluto Press, 2002, XIV-299 p. ; B. WHITE, *Understanding European Foreign Policy,* London, Palgrave, 2002, XI-196 p. ; R. GINSBERG, *The European Union in International Politics,* Lanham, Rowman and Littlefied, 2001 ; XXI-305 p. ; C. HILL et K. SMITH, *European Foreign Policy: Key Documents,* London, Routledge, 2000 ; S. NUTTALL, *European Foreign Policy,*Oxford, Oxford University Press, 2000, X-294 p. ; C. BRETHERTON et J. VOGLER, *The European Union as a Global Actor,* London, Routledge, 2006, XIV-273 p. ; B. SOETENDORP, *Foreign Policy in the EU,* London, Pearson Education, 1999, V-170 p. ; R. WHITMAN, *From Civilian Power to*

commune à des Etats souverains suscite des analyses circonspectes. Il convient, en effet, de souligner que le terme même de relations internationales renvoie classiquement à des relations interétatiques. Ainsi, elles peuvent par exemple être définies comme « ce qui a rapport au pouvoir comme mode de relation entre Etats »[85]. Il découle naturellement de l'adoption d'une conception restrictive des relations internationales qu'il « ne pourrait y avoir de politique étrangère européenne que s'il y avait un Etat européen »[86]. C'est partant de cette considération que Z. LAÏDI se demandait s'il est « concevable qu'un acteur politique qui n'est pas un Etat – même s'il cherche à s'en voir reconnaître le statut de fait, notamment dans les instances internationales – puisse accéder au rang de grande puissance ? »[87].

L'interrogation s'impose d'autant plus que nombre d'ouvrages analytiques portant sur la politique extérieure de l'Union ne manquent pas de se fendre d'un constat éminemment critique à son égard. Ainsi, on ne compte plus les auteurs faisant le constat amer de ce que « l'Europe est un nain politique » bien qu'elle soit adossée à un « géant économique » [88], allant parfois jusqu'à évoquer également le fait qu'elle soit un « vers militaire »[89]. Or, l'incapacité de l'Union européenne à développer un politique étrangère exempte de ces critiques pourrait s'expliquer par la circonstance que ce projet est inconciliable avec sa nature.

Il est pourtant indéniable que l'Union dispose bien d'une action internationale qui se développe dans divers domaines des relations internationales. Le « bon mot » précité qui se

---

Superpower? The International Identity of the European Union, London, Macmillan, 1998, x-251 p. ; J. PETERSON et H. SJURSEN (eds.), *A Common Foreign Policy for Europe?,* London, Routledge, 1998, xv-215 p. ; M. HOLLAND (ed.), *Common Foreign and Security Policy: The Record and Reform,* London, Pinter, 1997, XIV-210 p. ; C. HILL (ed.), *The Actors in Europe* 's *Foreign Policy,* London, Routledge, 1996, XII-316 p. ; B. GALLET, *La politique étrangère commune*, economica, Paris, 1999, 158 p. ; F. TERPAN, *La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, 540 p. ; M.F. DURAND et A. DE VASCONCELOS (dir.), *La PESC : ouvrir l'Europe au monde,* Paris, Presses de Sciences Po, 1998; N. GNESOTTO, *La puissance et l'Europe,* Paris, Presses de Sciences Po, 1998, 136 p. ; E. CANNIZARO (éd.), *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague-London-New York, Kluwer law international, 2002, XVI-345 p. ; F. PETITEVILLE, *La politique internationale de l'Union européenne*, Paris, Sciences po les presses, 2006, 272 p.

[85] J. SALMON (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 844.

[86] F .CHARILLON précise qu'une telle position s'impose aux « tenants de l'école réaliste mais aussi aux yeux de nombreux décideurs » en raison de ce qu'elle représente, en principe l'expression de l'identité nationale à l'égard des autres Etats, *in* « La PESC, une réinvention de la politique étrangère », *in* D. HELLY et F. PETITEVILLE, *L'Union européenne, acteur international,* Paris, L'Harmattan, 2005, p. 63 ; dans le même sens F. PETITEVILLE énonce que les théories réalistes condamnent l'UE à l'inexistence diplomatique et qu'elles induisent que compte tenu du fait qu'elle est une organisation internationale, la PESC ne peut être qu'une fiction juridique sauf à ce que l'Union ne devienne un Etat, *in*, « L'autorité diplomatique de l'Union européenne », *in* L. AZOULAI et L. BURGORGUE-LARSEN, *L'autorité de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2006, p. 51-52.

[87] Z. LAÏDI, *La norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne*, Paris, Les presses de SciencesPo, 2008, p. 17.

[88] Y BUCHET DE NEUILLY signale que l'expression a tant été utilisée que « serait prise en défaut toute recherche de paternité », *in L'Europe de la politique étrangère*, Paris, Economica, 2005, p. 1.

[89] C'est ainsi que S. GRAF VON KIELMANSEGG qualifie l'Union après avoir également évoqué le fait qu'elle était « an humanitarian Goliath », *in* "The meaning of Petersberg : some considerations on the legal scope of ESDP operations ", *CMLR* 2007, vol. 44, n° 3, p. 629

propage à propos de l'action extérieure de l'Union ne remet d'ailleurs pas véritablement en cause ce constat. C'est, en effet, la PESC qui accapare les griefs qui visent parfois plus précisément sa composante militaire[90]. Les critiques se fondent d'ailleurs souvent sur la comparaison entre le développement important des relations extérieures communautaires intervenant dans le domaine économique et celui largement décevant du domaine de la politique étrangère[91]. En ce sens, c'est la déception née de l'incapacité de l'Union à disposer d'une stature politique internationale à la mesure de sa stature économique qui paraît alimenter les critiques portées.

Mais cette perspective fausse alors l'appréhension de l'action de l'Union. Avant de s'interroger sur le fait de savoir si elle peut tendre à être un acteur politique à la mesure de l'acteur économique qu'elle est devenue, il faut se demander si l'Union dispose des caractéristiques essentielles pour être qualifiée d'acteur international. Bien sûr, l'adoption d'une définition stricte impose d'admettre, sans plus de procès, que l'Union qui « agit » au plan international est bien un acteur international[92]. Dans le cadre d'une analyse politique, D. BATTISTELLA retient pour sa part qu'un acteur international correspond à « toute entité dont les actions transfrontalières affectent la distribution des ressources et la définition des valeurs à l'échelle planétaire »[93].

On comprend alors que la PESC soit la cible des critiques émises à l'égard de l'action extérieure de l'Union européenne. L'action même importe moins, dans cette perspective, que son inscription dans un projet politique. Ainsi, malgré l'important développement des relations extérieures communautaires, la PESC serait incapable de permettre à l'Union de bénéficier d'une dimension politique sur la scène internationale[94]. Par conséquent, l'Union ne pourrait être considérée comme un véritable acteur international ou, en tout état de cause, pas comme l'acteur

---

[90] Selon l'ex-article 13 TUE et l'actuel article 24 TUE, la PESD fait partie intégrante de la PESC.

[91] La CPE présentait la même problématique dans la mesure où l'on ne pouvait ne pas remarquer « le fort contraste qui existe en le développement spectaculaires des relations extérieures de la Communauté européenne et la lente émergence – à partir des années 70 et hors du système communautaire – de la Coopération politique censée permettre aux Etats membres de parler d'une seule voix dans le système international », F. DE LA SERRE, « L'architecture institutionnelle.. », *op. cit.* , p. 24.

[92] Dans le même sens l'adoption de la définition de l'acteur international proposée par M. MERLE comme « toute autorité, tout organisme, tout groupe et même à la limite, toute personne susceptible de jouer un rôle dans le champ social » permet sans conteste d'admettre que l'Union remplit ce rôle, M. MERLE, *Sociologie des relations internationales*, 4e éd., Paris, Dalloz, 1988, p. 317.

[93] *In* M.C. SMOUTS, D. BATTISTELLA, F. PETITEVILLE et P. VENNESSON, *Dictionnaire des relations internationales*, Paris, Dalloz, 3ème éd., 2012, p. 1.

[94] Ainsi, E. NEFRAMI estime que malgré la PESC, « l'Union affirme son identité sur la scène internationale sans pouvoir être considérée comme une véritable puissance internationale et sans être en mesure de s'exprimer toujours d'une seule voix », « La politique étrangère et de sécurité commune … », *op. cit*., p. 827 ; F. TERPAN signale quant à lui, lorsqu'il compare l'Union européenne aux Etats-Unis d'Amérique, que ces derniers tirent la force de leur politique internationale de la pratique du « linkage » de leur différentes politiques au service d'une approche politique globale de leurs relations extérieures, F. TERPAN, *op. cit*., p. 21.

majeur qu'elle ambitionne de devenir compte tenu du développement insuffisant de la portée politique de son action. En particulier se dresse le constat de l'inaptitude de l'Europe à juguler les crises internationales notamment lorsque celles-ci touchent son continent[95].

Il est donc logique que la PESC soit identifiée comme principale responsable de l'échec de l'Union à concrétiser ses ambitions internationales compte tenu de l'objet même de cette politique. Bien entendu, il est nécessaire de préciser que les critiques qui ne manquent de comparer l'échec de cette politique à la réussite des politiques communautaires sont bien souvent le moyen de promouvoir la remise en cause de la construction intergouvernementale en identifiant le « salut » de l'Europe à la communautarisation[96].

Naturellement, toutes les critiques émises ne peuvent être disqualifiées en raison de ce qu'elles ne viseraient en réalité qu'à promouvoir une intégration supranationale des politiques étrangères étatiques ou plus simplement, une communautarisation de la PESC. Dans son article sur la politique extérieure de l'Europe, C. HILL théorisait une approche de l'analyse de la politique étrangère de l'Union grâce au concept du « *capability-expectations gap* »[97]. L'auteur faisait ressortir de son analyse que l'élément clef de l'étude de la politique européenne se trouvait dans le fossé séparant les attentes à l'égard de cette politique et les moyens à disposition de l'organisation européenne pour les combler[98]. C'est donc la mise en place d'un équilibre cohérent entre ces éléments que prônait l'auteur sans prendre position pour la seule extension des capacités[99].

Néanmoins, certains auteurs ne manquent pas de souligner que le développement de certaines capacités est un impératif pour le développement politique de l'Union sur la scène internationale. Plus précisément, certains considèrent simplement que le développement limité

---

[95] A.G. KINTIS, « The EU's Foreign Policy and the War *in* Former Yougoslavia» *in* M. HOLLAND, (ed.), *the Common foreign and Security Policy: The Reconrd and Reforms*, London, Pinter, 1997, pp. 148-173; B. DELCOURT, E. REMACLE, « La PESC à l'épreuye du conflit yougoslave: acteurs, représentations, enseignements» *in* M.F. DURAND, A. DE VASCONCELOS (dir.), *op. cit.,* 1998, pp. 227-272.

[96] Nous reprenons ici le terme employé par J. SACK qui affirme que, tant que la méthode communautaire ne sera pas mise en place dans le cadre de la politique extérieure, « il n'y aura point de salut à espérer », J. SACK, « Les relations extérieures de l'Union européenne sous l'angle institutionnel – pas encore en plein essor ou déjà à bout de souffle ? », *RAE* 2001-2002, n° 1, p. 41 ; dans le même sens, v. R. MILAS, « La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne : la volonté et l'engagement extérieur de l'UE », *Revue du droit de l'Union européenne*, n° 2, 2005, p. 309 ; v. égal. M. LEFEBVRE, « la puissance par les institutions – Outils et moyens de la politique extérieure européenne », *in* J.-M. HUISSOUD et P. ROYER (dir.), *Europe : la puissance au bois dormant, Paris*, PUF, 2008, p. 50 ; dénonçant les arrières pensées politiques des critiques émises à l'encontre de la PESC, Y. BUCHET DE NEUILLY reprend l'exemple régulièrement invoqué de la discordance entre la position de premier bailleur de fonds de la Palestine de l'Europe et sa place dans les négociations de paix en comparaison de celle des Etats-Unis qui illustre les efficacités de chacune des composantes de l'action internationale de l'Union européenne, Y. BUCHET DE NEUILLY, *op. cit*., p.1 ;

[97] C. HILL, "The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role", *JCMS* 1993, n° 3, vol. 31, pp. 305-328.

[98] *Ibid*., p. 315 et s.

[99] *Ibid*.., p. 326.

de la dimension militaire de l'Union européenne exclut qu'elle puisse être considérée comme une puissance internationale[100]. Notamment car cette lacune serait la cause principale de l'incapacité de l'Union européenne à faire face aux crises ainsi que le doit un acteur international disposant de l'envergure dont elle paraît se réclamer[101]. Fervent défenseur de cette théorie R. KAGAN n'hésitait, par exemple, pas à écrire que « [l]'Europe est en train de renoncer à la puissance » du fait de son absence d'ambition militaire[102]. Il liait, en effet, explicitement sa déduction du renoncement de l'Union à devenir une grande puissance à son refus d'accroître son potentiel militaire[103].

En recourant à des approches plus originales des relations internationales, d'autres auteurs ont fait fi de ce lien décrété indispensable entre puissance et dimension militaire pour analyser les capacités d'influence de l'Union sur la scène internationale en considérant qu'un modèle classique d'acteur international ne pouvait s'appliquer à l'Union européenne[104]. Bien avant la PESC, F. DUCHENE qualifiait, dans les années 70, la Communauté européenne de « puissance civile »[105]. L'auteur estimait que l'Europe disposait, sans aucun doute, d'une capacité d'orientation des relations internationales malgré l'absence de capacités diplomatiques et miliaires. Il considérait la contractualisation de ses rapports internationaux par la Communauté comme le cœur de sa politique d'influence[106].

---

[100] Le courant réaliste de la science politique repose, en effet, sur « le paradigme de la hiérarchie entre *high* et *low politics,* qui repose sur le postulat d'une surdétermination des relations internationales par leur composante diplomatico-stratégique, au détriment de toute autre dimension », F. PETITEVILLE, « L'Union européenne, acteur international « global » ? », *Revue internationale et stratégique* 3/2002 (n° 47), p. 153 ; dès lors, ce raisonnement tend à exclure l'Union européenne en tant que véritable acteur international, v., en ce sens, H. BULL, "Civilian Power Europe: A Contradiction *in* Terms? ", *JCMS* 1982, vol. 21, n° I et 2, pp. 149-170 ; A. PIJPERS, "The Twelve out-of-Area: A Civilian Power in an Uncivil World? ", *in* A. PIJPERS, E. REGELSBERGER et W. WESSELS (eds.), *op. cit.,* pp. 143-165 ; G. THERBORN, "Europe *in* the Twenty-First Century", *in* P. GOWAN et P. ANDERSON (eds.), *The question of Europe*, Londres, Verso, 1997, pp. 357-384 ; N . GNESOTTO, *op. cit.*

[101] E. HOLM, *The European Anarchy, Europe's Hard Road into High Politics,* Copenhague, Copenhaguen Business School Press, 2001, 310 p. ; J. ZIELONKA, *Explaining Euro-Paralysis. Why Europe is Unable to Act in International Politics,* Oxford, Mac Millan Press, 1998, IX-266 p. ; Ph. H. GORDON, "Europe's Uncommon Foreign Policy"*International Security* 1997*,* no 3, vol. 22 ; pour une position plus mesurée concernant l'action de l'Union européenne durant les crises, on pourra notamment se référer à B. DELCOURT, « L'Union européenne, acteur des relations internationales? Autorité, autonomie et cohérence de l'UE dans la crise du Kosovo », *AFRI* 2000, pp. 522-531.

[102] R. KAGAN, *La puissance et la faiblesse, Les Etats-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial*, New York, Plon, 2003, p. 9 ; v., dans le même sens, H. BULL, "Civilian Power Europe… ", *op. cit.*, p. 151.

[103] Il énonce que « Les Européens d'aujourd'hui n'ont pas la même ambition [que les Etats-Unis de devenir une grande puissance] et ne veulent surtout pas devenir plus forts militairement. », *op. cit.*, p. 89.

[104] M. TELÒ, « Le modèle européen d'acteur international : aspects institutionnels », *in* M. DONY et L. S. ROSSI, *Démocratie, cohérence et transparence. Vers une constitutionnalisation de l'Union européenne ?* , éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2008, p. 219 ; dans le même sens A. CAPORASO réfute que l'on puisse lui appliquer un modèle classique et en déduit qu'elle est un acteur « post moderne », A. CAPORASO, "The European Union and Forms of State : Westphalian, Regulatory or Post-modern ? ", *JCMS* 1996, vol. 34, pp. 29-52. ; v. aussi; R. GINSBERG, "Conceptualizing the European Union as an International Actor: Narrowing the Theoretical Capability-Expectations Gap", *JCMS* 1999, vol. 37, pp. 429-454.

[105] F. DUCHÊNE, *op. cit.*

[106] *Ibid..,* p. 19.

L'action internationale n'est, dans ce cadre, pas considérée comme dépourvue de prétention politique du fait de ses lacunes capacitaires dans le domaine de la défense. Au contraire, la Communauté userait des moyens alternatifs des puissances internationales dans la mesure où ils sont les seuls à être disponibles. En particulier, le *soft power* de l'Europe apparaît comme très développé pour J. NYE qui théorise cette notion[107]. La volonté des Etats voisins de rejoindre l'Union confirmerait, en effet, son fort pouvoir d'attraction. Sur la base de ces théories alternatives a même été développée l'idée d'une « puissance normative » européenne[108]. Une telle puissance s'efforcerait de « promouvoir à l'échelle mondiale des standards *régulateurs* et *prescriptifs* capables de générer de la stabilité et de la prévisibilité dans le jeu mondial »[109]. Le concept prend appui sur le constat selon lequel l'une des caractéristiques originales de la politique européenne serait la large utilisation d'instruments juridiques pour affirmer sa présence sur la scène internationale[110]. Ainsi, les attributs classique de la puissance sont remplacés par « des possibilités nouvelles dont le raffinement juridique et institutionnel fait l'originalité et peut-être même la force »[111].

De fait, comme le résume F. PETITEVILLE « [p]endant longtemps, la conceptualisation de la Communauté européenne comme acteur international s'est faite en référence aux notions de *civilian power* (« puissance civile ») et de *soft power* (« puissance douce »), ces deux notions voisines désignant un mode d'action internationale fondé sur des moyens institutionnels, économiques et coopératifs plutôt que militaires, sur la capacité d'attraction plutôt que sur la

---

[107] J. NYE, *Le leadership américain. Quand les règles du jeu changent*, Nancy, Presses universitaires de Nancy, 1992, XIII-266 p., sp. 26 et 28 où l'auteur affirme qu'« un pays réussira à obtenir ce qu'il souhaite au sein du monde politique simplement parce que d'autres pays veulent le suivre, ou se sont mis d'accord pour adopter un système générateur de ce genre d'effets », en nommant ce procédé, « comportement de puissance indirecte ou de cooptation » ; sur la correspondance de cette puissance à l'Union européenne, v. par ex. F. TERPAN, « La politique extérieure de l'Union européenne », *in* J. ZILLER (dir.), *L'Union européenne, édition du traité de Lisbonne*, Paris, La documentation française, 2008, p. 183.

[108] V. en particulier I. MANNERS, "Normative Power Europe: A contradiction *in* terms? ", *JCMS* 2002, n° 2, vol. 40, pp. 235-258 ; Z. LAÏDI, *La norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne*, Paris, Les presses de SciencesPo, 2008, 291 p. ; v. égal. L. COHEN-TANUGI, *L'influence normative internationale de l'Union européenne*, Paris, IFRI, 2002, 54 p.

[109] Z. LAÏDI, « Peut-on prendre la puissance européenne au sérieux ? », *Les cahiers européens de sciences po* 2005, n° 5, p. 12 (article disponible sur http://www.cee.sciences-po.fr).

[110] F. DEHOUSSE, « Réalisations de la PESC. Les actes adoptés dans le cadre de la PESC » *in* J.-V. LOUIS et M. DONY (dir.), *Commentaire J. Mégret, le droit de la CE et de l'Union européenne. 12 Relations extérieures*, Bruxelles, éditions de l'Université de Bruxelles, p. 549 ; l'auteur y prend l'exemple de la politique menée concernant le Proche Orient : alors que la politique américaine se matérialise par un discours, celle de l'Union l'est pas un acte juridique contraignant (notamment l' Accord d'association euro-méditerranéen intérimaire relatif aux échanges et à la coopération entre la Communauté européenne, d'une part, et l'Organisation de libération de la Palestine (OLP), agissant pour le compte de l'Autorité palestinienne de la Cisjordanie et de la bande de Gaza, d'autre part, *JO* L 187/3 du 16.7.1997) ; dans le même sens, I. MANNERS, "Normative Power Europe… ", *op. cit.*, p. 236.

[111] M. LEFEBVRE, « La puissance par les institutions – Outils et moyens de la politique extérieure européenne », *in* J.-M. HUISSOUD et P. ROYER (dir.), *Europe : la puissance au bois dormant, Paris*, PUF, 2008, p. 49.

coercition, sur l'exportation de normes et de valeurs, et *in fine,* sur la capacité à s'ériger en « modèle» pour le reste du monde »[112]. En d'autres termes la « stratégie d'influence »[113] de l'Union européenne reposerait sur l'utilisation d'une « diplomatie coopérante pour *l'exportation de normes et de valeurs* dans le monde »[114].

Les positions déniant la qualité de puissance à l'Union et celles l'admettant ne sont pas si inconciliables qu'elles semblent l'être de prime abord. En effet, ces positions s'accordent sur l'analyse empirique de l'action de l'Europe qu'elles considèrent agir en usant de mécanismes civils au détriment des mécanismes militaires[115]. Bien sûr, cette préférence est initialement une conséquence de l'exclusion des modalités habituelles de conduite des relations internationales du champ de compétence de la Communauté[116]. Mais cette option semble désormais si fortement inscrite dans le patrimoine de l'Union qu'elle en constituerait un élément de défintion de son modèle d'acteur international[117]. L'orientation ne résulterait d'ailleurs pas d'un véritable choix politique mais découlerait naturellement de la construction européenne qui l'impliquerait[118]. M. LEFEBVRE indique en ce sens que l'une des caractéristiques de la politique internationale de l'Union européenne est que « le droit est fondamental dans le projet européen, au point que l'on peut se demander si ce projet ne consiste pas justement à substituer au droit de la puissance (le droit du plus fort) la puissance du droit (le droit créant la légitimité) »[119]. En effet, la singularité du rapport à la force de l'acteur européen la distingue largement des puissances internationales plus classiques[120]. Ainsi, les comparaisons réalisées avec les Etats-Unis d'Amérique ne manquent pas de signaler l'irréductible divergence de ces puissances

---

[112] F. PETITEVILLE, « De quelques débats relatifs à l'Union européenne acteur international » *in* D. HELLY et F. PETITEVILLE, *L'Union européenne, acteur international*, Paris, L'Harmattan, 2005, p. 16 ; dans le même sens, F. DEHOUSSE, « Les caractéristiques fondamentales de la politique étrangère et de sécurité commune » *in* J.-V. LOUIS et M. DONY (dir.), *Commentaire J. Mégret, le droit de la CE et de l'Union européenne. 12 Relations extérieures*, Bruxelles, éditions de l'Université de Bruxelles, p. 442.

[113] PH. MOREAU DEFARGES, *La stratégie d'influence de l'Union européenne. 1. l'Union européenne, empire démocratique*, Paris, IFRI, 2002, 80 p.

[114] F. PETITEVILLE, « L'Union européenne, acteur international "global"? », *RIS* 2002, vol. 3, n° 47, p. 155.

[115] Par exemple R. KAGAN écrit que « L'Europe est en train de renoncer à la puissance ou, pour dire la chose autrement, elle s'en détourne au bénéfice d'un monde fait de lois et de règles, de négociation et de coopération transnationales. », R. KAGAN, *op. cit*., p. 9.

[116] F. DUCHÊNE, *op. cit.*, p. 19.

[117] V. not. K. SMITH, "The End of Civilian Power EU : A Welcome Demise or a Cause for Concern ? ", *The International Spectator* avril-juin 2000*,* vol. 2, no 25, pp. 11-28 ; K. SMITH "Beyond the civilian power EU debate", *Politique européenne* 2005 , n° 3, vol. 17, pp. 63-82. ; I. MANNERS, *op. cit.*

[118] En ce sens I. MANNERS observe que l'on pourrait arguer que l'Union promeut ses valeurs à l'instar d'autres acteurs internationaux, il fait toutefois remarquer que l'histoire de la construction européenne appelle à établir une différence, *Ibid.*, p. 240.

[119] M. LEFEBVRE, « la puissance par les institutions – Outils et moyens de la politique extérieure européenne », *in* J.-M. HUISSOUD et P. ROYER (dir.), *Europe : la puissance au bois dormant, Paris*, PUF, 2008, p. 51.

[120] En particulier des puissances mondiales, les Etats-Unis et la Russie que l'on peut utiliser comme référence comme le fait, par exemple S. SUR dans son manuel sur *Les relations internationales*, Paris, Montchrestien, 6ème éd., 2011, p. 278.

occidentales qui, venant de Mars et de Venus[121], appréhendent le monde au prisme des théories de Hobbes et de Kant[122].

Il nous semble d'ailleurs que les positions divergentes relativement l'importance de l'Union en tant qu'acteur international auxquelles nous faisons référence relèvent d'un même entendement de la politique étrangère des acteurs internationaux. On peut, en effet, retenir comme définition de celle-ci qu'elle est « l'instrument par lequel un Etat tente de façonner son environnement politique international »[123]. Dans ce débat, la question est alors de savoir si un acteur international qui ne dispose pas de capacités militaires peut tout de même prétendre influer sur son environnement extérieur. Dans ce cadre, ces solutions divergentes s'appuient sur des conclusions contraires quant à l'opportunité pour l'Union européenne de représenter un paradigme d'acteur post westphalien en l'état actuel des relations internationales. Ainsi, A. PIJPERS, par exemple, se demandait s'il était possible d'être un acteur « civilisé » dans un monde qui ne l'est pas[124].

Naturellement, cette réflexion conduit à juger plus ou moins sévèrement la teneur des réactions de l'Union européenne face aux crises internationales. A cet égard, C. SCHNEIDER évoque une « surmédiatisation des crises qui témoigne le plus souvent d'une méconnaissance totale des réalités de la fonction de politique étrangère »[125]. F. CHARILLON, quant à lui, met en garde contre une appréciation de la politique extérieure de l'Union qui puisse être injustement sévère en raison d'attentes trop prononcées comparativement à ce que l'on attendrait de la plupart des Etats[126].

---

[121] V. par ex. O. DAVID et J.-L. SUISSA, « Apogée de Mars ou naissance de Vénus ? Les européens et la puissance à la veille de 1914 », *in* J.-M. HUISSOUD et P. ROYER (dir.), *Europe : la puissance au bois dormant, Paris*, PUF, 2008, pp. 5-17.

[122] La comparaison est, par exemple, utilisée par R. KAGAN, *op. cit*., p. 9 ; si Z. LAÏDI en use également, il précise néanmoins qu'il considère qu'en « en réalité, si la filiation kantienne de l'Europe est indéniable, la filiation de l'Amérique est à rechercher non du côté de Hobbes, mais de celui de Carl Schmitt », *in* « Peut-on prendre la puissance européenne au sérieux ? », *op. cit.*, p. 30.

[123] F. CHARILLON *in* F. CHARILLON (dir.), *Politique étrangère : nouveaux regards*, Paris, Presses de sciences po, 2002, p. 13.

[124] A. PIJPERS, "The Twelve out-of-Area.. ", *op. cit.* ; N. GNESSOTTO ne manque par exemple pas de conclure que le terrorisme « porte un coup fatal à l'utopie d'une puissance européenne globalement civile, évoluant dans un monde globalement civilisé », *in* préface des Cahiers de Chaillot*, De Nice à Laeken, les textes fondamentaux de la défense européenne*, Institut d'études de sécurité, no 51, avril 2002, p. VIII.

[125] C. SCHNEIDER, « L'action extérieure de l'Union européenne entre la tentation historique et la fascination utopique » *in Scritti in onore di Giuseppe Vidovato Biblioteca della « Rivista di studi politici internazionali »*, volume III, Firenze, 1997, pp 527-569, cité par F. TERPAN, *op. cit*., p. 1 ; dans le même sens, F. PETITEVILLE, *op. cit*., pp. 14-15.

[126] En ce sens, il relève que des Etats ont « une souveraineté limitée, des difficultés à synthétiser des voix opposées dans la formulation de la politique étrangère, des capacités militaires réduites, ou une voix plus que fible dans les principales crises internationales », F .CHARILLON, « La PESC, une réinvention… », *op. cit.*, p. 64-65 ; v. l'analyse de H. SMITH, *European Union Foreign Policy. What it is and what it does,* London, Pluto Press, 2002, XIV-299 p. ; de meme, C. HILL admet explicitement qu'il n'y a aucune raison de considerer que le « Capability-Expctation Gap» ne soit applicable qu'à l'Union européenne, *in* "Closing the Capabilities-Expectations Gap? " ,

On ne peut manquer de remarquer que ces thèses afférentes à la puissance particulière de l'Union européenne se sont originellement développées dans le cadre d'un travail de qualification de l'action communautaire dépourvue de prétention politique explicite[127]. Ainsi, lorsque F. DUCHENE faisait le constat que la Communauté développait une « puissance civile », il jugeait que cette option résultait des capacités réduites dont elle disposait dans les relations internationales. Ainsi, l'identité politique qui se trouve projetée constitue le reflet de sa construction juridique et institutionnelle. L'avènement de la CPE puis, surtout, de la PESC aurait pu changer cette appréciation dans la mesure où elles conféraient de nouvelles capacités à l'Europe. La PESC, en particulier, incorpore une politique de défense européenne qui ouvre clairement la voie à la mise en place d'une action opérationnelle de l'Union européenne[128].

Par ailleurs, les années 2 000 représentent un tournant stratégique pour la politique extérieure de l'Union européenne. Le premier changement de taille est celui ayant trait à la dimension sécuritaire de l'Europe. Par la publication d'une stratégie relative à la garantie de sa sécurité à l'image de celles publiées par les administrations américaines, J. SOLANA affiche la volonté de l'Union de s'engager fermement dans ce domaine[129]. Plus concrètement les progrès réalisés notamment après l'impulsion donnée à la politique européenne de sécurité et de défense par le sommet de Saint-Malo, ont contribué à matérialiser l'engagement opérationnel de l'Union sur la scène internationale. Cet engagement a donc été concrétisé dans les années récentes par le lancement d'opérations civiles et militaires[130].

Les changements ne s'arrêtent pas à cette seule dimension. Les Etats membres ont, semble-t-il, entendu répondre aux critiques en affirmant plus clairement leur volonté de voir l'union politique s'imposer sur la scène internationale. En effet, les critiques ne manquaient pas de cibler une Europe sans voix et la complexité d'un système où les actions externes étaient

in J. PETERSON and H. SJURSEN (eds), *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*, London and New York, Routledge, 1998, pp. 106-107.

[127] F. DUCHÊNE, *op. cit.*, p. 19 ; G. SJOSTEDT, *The External Role of the European Community,* Farnborough, Saxon House, 1977. VIII-273 p.

[128] L'article B du traité de Maastricht introduit le concept « d'une politique de défense commune », mais ce n'est qu'avec l'article J. 7 du traité d'Amsterdam que cette capacité opérationnelle devient explicite

[129] Il publie en 2003 la stratégie européenne de sécurité, « Une Europe sûre dans un monde meilleur », Bruxelles, 12 déc. 2003 ; qui mime, bien qu'elle soit un document plus humble sur bien des plans, les « national sécurity strategy » qu'émet la Maison Blanche (v. par ex. the White House, « National Security Strategy », Washington, mai 2010)

[130] L'UE a mis en place en 2003 sa première opération militaire, baptisée opération Concordia,(Action commune 2003/92/PESC du Conseil du 27 janvier 2003 relative à l'opération militaire de l'Union européenne dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, *JO* L 34/26 du 11.2.2003) ; v. not. L. BENOIT, « Le lancement des premières opérations militaires de l'Union européenne – Quelques remarques sur l'affermissement de la PESD », *RMCUE* 2004, n° 477, pp. 235-240.

partiellement déconnectées[131]. Or après l'échec du traité constitutionnel, le traité de Lisbonne apporte une réponse substantielle à ces remarques. La restructuration et l'unification de l'action extérieure visent sans conteste à combler le déficit de cohérence et de lisibilité de la politique internationale de l'Union européenne.

L'ensemble de ces modifications conduit à penser que la politique internationale de l'Union serait arrivée à une certaine maturité conceptuelle. Pour preuve, l'action internationale ne vise plus à l'affirmation de l'identité de l'Union, mais vise à remplir des objectifs plus précisément détaillés. Car à l'ex-disposition de l'article 2 du TUE se substitue celle de l'article 3 du TUE qui dispose que « [d]ans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts et contribue à la protection de ses citoyens. Elle contribue à la paix, à la sécurité, au développement durable de la planète, à la solidarité et au respect mutuel entre les peuples, au commerce libre et équitable, à l'élimination de la pauvreté et à la protection des droits de l'homme, en particulier ceux de l'enfant, ainsi qu'au strict respect et au développement du droit international, notamment au respect des principes de la charte des Nations unies »[132]. Il est évident que par la poursuite de tels objectifs, l'Union contribue à affirmer encore son identité sur la scène internationale, ce qui justifie la disparition de la formule.

Il ne fait nul doute que ces apports présentent un intérêt dans l'élargissement du rayonnement international de l'Union européenne. Bien que ces modifications soient moins apparentes que la transformation de la CPE en PESC ou que la création de la PESD, elles apportent des éléments de réponse aux doutes formulés à propos de la viabilité de la construction de la politique étrangère européenne. Dès lors, ces modifications appellent à une nouvelle appréciation, ou un nouvel état des lieux, concernant la politique étrangère de l'Union. Comme le soulignait C. HILL, l'analyse critique du développement de la politique internationale de l'Union ne peut se concevoir selon une approche statique[133]. Rien n'empêche, en effet, de réduire le « C*apability-Expectations Gap*» en veillant à assurer la corrélation des deux notions[134].

---

[131] Par ex. D. ALLEN, "Who Speaks for Europe? The Search for an Effective and Coherent Foreign Policy" *in* J. PETERSON et H. SJURSEN (eds.), *op. cit.,* pp. 41-58.

[132] Art. 2 § 5 du TUE.

[133] Cette circonstance explique d'ailleurs que l'auteur ait revisité son analyse afin d'examiner les éventuels progrès accomplis en la matière, C. HILL, "Closing the Capabilities-Expectations Gap?"*, in* J. PETERSON and H. SJURSEN (eds), *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*, London and New York, Routledge, 1998, pp. 91– 107.

[134] L'opération ne passe d'ailleurs pas uniquement par un accroissement des capacités mais également par la précision de ce qui ne peut être attendu de l'Europe, C. HILL, *ibid.*, pp. 106-107.

Au contraire de ce que remarquait C. HILL lorsqu'il revenait sur son appréciation du fossé séparant capacités et attentes à la fin des années 90, il nous semble que les ambitions ont depuis lors été réaffirmées avec force faisant naître force d'« attentes »[135]. Dès lors, le comblement ne pourrait être réalisé que par un accroissement de l'effectivité de la puissance internationale[136]. Les évolutions récentes touchant à l'action extérieure de l'Union conduisent à s'interroger sur la résorption du fossé qui sépare les capacités européennes des attentes que son action extérieure suscite. En effet, la précision des objectifs combinée à la restructuration de l'action extérieure et à l'apparition de capacités opérationnelles est susceptible de conduire à une appréciation nouvelle de l'action de l'Union européenne.

Dans cette perspective, il ne s'agit pas seulement d'observer le renforcement des moyens d'actions de l'Union européenne. Pour que l'Union soit véritablement considérée comme un acteur international, il est nécessaire qu'elle dispose de la capacité d'influencer les relations internationales conformément à ses aspirations. Il en découle que l'action extérieure telle qu'entendue par les traités européens doit correspondre, au plan extérieur, à quelque chose de bien plus dynamique et stratégique que ne le laisse entendre le sobre intitulé de ce domaine de l'action européenne qui correspond à « l'action de l'Union sur la scène internationale »[137].

L'action extérieure doit, en effet, être utilisée sur la scène internationale pour modifier le comportement des autres acteurs internationaux conformément à sa propre vision du monde. Dans ce cadre, il nous semble important de nous interroger sur la capacité de l'Union européenne à développer une *politique* internationale. De fait, il convient de se demander si l'action extérieure de l'Union européenne correspond à - et permet - la mise en oeuvre d'une telle politique. L'étude suppose alors l'analyse de la dimension politique dans laquelle se trouve placée la construction et la mise en oeuvre de l'action extérieure dans le but d'influencer les autres acteurs internationaux.

Cette ambition d'influence implique la détermination de lignes politiques essentielles destinées à guider l'action de l'Union européenne sur la scène internationale mais également à la rendre identifiable. Il s'agit, en ce sens, de rechercher l'existence d'éléments de cohérence globale de la politique mise en oeuvre par l'Union européenne au plan extérieur. Ceux-ci s'avérent particulièrement indispensables s'agissant d'une politique internationale qui se bâtie sur l'adhésion des Etats membres. La détermination et la mise en avant, dans les relations

[135] C. HILL relevait que les échecs et difficultés institutionnelles avaient conduit à abaisser les attentes envers la PESC tant au plan interne qu'externe, C. Hill, "Closing the Capabilities-Expectations Gap?", *op. cit.*, p. 16 à 21.
[136] Selon l'article 3 § 1 du TUE : « [l]'Union a pour but de promouvoir la paix, ses valeurs et le bien-être de ses peuples ».
[137] Art. 21 § 1 du TUE.

internationales d'éléments constituant des marqueurs fondamentaux de l'action internationale renvoie alors au travail d'affirmation de l'identité internationale auquel faisait référence les anciennes dispositions du TUE. En effet, cette dernière notion doit, dans ce contexte, être entendue comme l'ensemble des caractéristiques qui permettent de définir l'Union européenne sur la scène internationale. Dès lors, elle suppose nécessairement de remplir une fonction distinctive encourageant à ce que certains des éléments identitaires permettent de singulariser suffisament l'Union européenne.

En ce sens, l'affirmation de l'identité européenne sur la scène internationale suppose notamment qu'elle projette sa conception des relations internationales. Cette vision devait encadrer son action internationale, tant dans les buts poursuivis que dans les principes de sa mise en oeuvre. De sorte que l'encadrement politique de l'action internationale de l'Union européenne est susceptible d'attester de la dimension identitaire des instruments utilisés pour ce faire. Ainsi, la pratique des relations extérieures est, par exemple, susceptible de confirmer ou d'infirmer l'applicabilité des concepts de puissance civile ou normative.

En toutes hypothèses, l'Union devrait donc disposer de capacités internationales suffisantes pour assurer sa crédibilité d'acteur mondial, mais aussi faire un usage cohérent de ses ressources pour assurer la propagation de ses valeurs et concepts essentiels dans les relations internationales. Il résulte de ces considérations que notre analyse exige d'adopter une approche globale et transversale de l'action internationale de l'Union. L'ambition de l'Union implique, en effet, qu'elle puisse faire appel à l'ensemble du spectre des moyens utilisés par une puissance internationale pour s'affirmer. De sorte que l'étude de la politique internationale de l'Union européenne suppose la prise en compte de « l'ensemble des actions, discours et procédures imputable à l'UE, destinés à produire un effet dans le champ international, quel qu'en soit le pilier de référence »[138]. La réalisation de ses objectifs par l'Union exige, comme l'on conclut les rédacteurs du traité de Lisbonne, de recourir à tous ces instruments. L'ambition européenne requiert, en effet, qu'elle use de l'ensemble de ses capacités au soutien de sa politique internationale.

L'œuvre d'influence de la scène internationale, afin de tenter de modeler celle-ci conformément à une vision européenne des relations internationales, implique un engagement unique. De la cohérence politique de son action dépend la projection de son identité sur la scène internationale et, par là, la confirmation qu'elle est un acteur international autonome de premier plan qui influence plus qu'il n'est influencé par son environnement extérieur. Dans cette

[138] F. PETITEVILLE, *op. cit.*, p. 18.

perspective, il nous est nécessaire d'examiner sa capacité à déterminer l'identité internationale qu'elle entend projeter au travers de son action extérieure avant d'examiner l'effectivité de cette extériorisation dans le champ international.

Afin de parvenir à devenir une force d'influence internationale conséquente, l'Union européenne doit disposer d'une unité suffisante de sa politique extérieure. Malgré les obstacles historiques et structurels qui semblent s'opposer à la formation de celle-ci, l'Union européenne se doit d'unifier son action extérieure autour d'une vision européenne des relations internationales caractéristique d'une prétention politique. Ainsi, bien que la mise en place de la politique internationale présente sans conteste un enjeu identitaire important au plan interne, la dimension interne de l'Union doit constituer un pilier de l'affirmation internationale de l'Union européenne.

La capacité d'influence des relations internationales reposera alors sur la force de projection de la politique internationale de l'Union européenne. Il importe que l'organisation puisse, dans le cadre international, conduire une action internationale au soutien de l'originalité de sa vision politique. Le processus impose inévitablement à l'Union européenne de réaliser l'effort d'affirmer la spécificité de son identité sur la scène internationale. Dans ce cadre, l'étude de son action suppose la recherche de son affirmation en tant qu'entité autonome pourvue d'une prétention politique. La détermination identitaire réalisée par la mise en œuvre de sa politique extérieure nous conduira alors à nous interroger sur la portée des éléments fondamentaux de celle-ci afin de préciser les contours de sa réalité identitaire, eu égard notamment aux approches théoriques de son action internationale.

Nous étudierons donc, en premier lieu, le cadre institutionnel de l'élaboration de la politique internationale de l'Union européenne. Nous viserons à y examiner l'évolution vers la détermination d'une politique internationale unifiée dans le but de dégager l'importance de la construction de l'identité politique internationale de l'Union européenne. En second lieu, nous étudierons la mise en œuvre de sa politique internationale au travers de sa conduite de son action internationale afin de rechercher la portée de l'affirmation identitaire réalisée sur le plan extérieur. Dans ce cadre, nous veillerons à analyser la cohérence des prétentions affichées et de la matérialité des politiques réalisées.

Première Partie : L'institutionnalisation de la politique internationale, instrument de construction identitaire

Deuxième Partie : La conduite de l'action internationale, vecteur de projection identitaire

Partie I :
L'institutionnalisation de la politique internationale, instrument de construction identitaire

La construction européenne réserve, initialement, une place réduite aux relations internationales de la Communauté européenne. En cause : l'objet même de l'entreprise européenne qui vise, par le biais de l'institutionnalisation des rapports entre les membres, à préserver la paix entre les signataires. Pour autant, l'existence d'une dimension internationale de l'Union européenne ne fait aujourd'hui aucun doute.

L'insertion de la PESC au sein des traités européens a eu pour effet de matérialiser et de confirmer une ambition politique directement intégrée au cadre européen. Toutefois, l'insertion de cette nouvelle politique commune dans un environnement juridique profondément transformé n'a pas suffi à imposer sur la scène internationale l'image d'une « Europe puissance »[1]. La construction de l'Union européenne en tant que véritable acteur international suppose, en effet, qu'elle soit capable de mobiliser des ressources suffisantes de politique extérieure dans le cadre de la poursuite de ses objectifs de politique internationale.

Or, l'action internationale présente, au plan institutionnel, une particularité propre à l'Union européenne. Elle repose sur la mise en œuvre de deux mécanismes décisionnels représentant autant de voies d'intégration politique et juridiques entre les Etats membres. Ainsi, les capacités d'action externe se trouvent scindées entre les vestiges des piliers de l'Union européenne sur lesquels reposait l'organisation créée par le traité de Maastricht. A la politique étrangère et de sécurité commune s'ajoutent ainsi les ex-relations extérieures communautaires qui se fondent principalement, depuis l'adoption du traité de Lisbonne, sur la mise en oeuvre des politiques inscrites dans la partie du TFUE réservée à l'action extérieure de l'Union européenne[2].

La constitution de l'Union européenne en tant qu'acteur international implique qu'elle puisse assurer la conciliation de ces éléments institutionnels. Il importe que l'Union se montre apte à user de l'ensemble de ses capacités dans le but de soutenir le développement d'une politique internationale qui concrétiserait son identité internationale. En ce sens, il est

[1] V. not. P. ROYER, « La tardive émergence de la notion d'Europe puissance - Les étapes de la construction européenne », *in* J.-M. HUISSOUD et P. ROYER (dir.), *Europe : la puissance au bois dormant, Paris*, PUF, 2008, pp. 31-47.
[2] Cinquième partie du TFUE.

nécessaire que ces deux dimensions participent à l'action extérieure dans l'optique du soutien à une politique internationale unique. Les perspectives politiques dans lesquelles s'inscrivent les développements des piliers doivent donc disposer d'une complémentarité suffisante s'agissant de leur rôle dans la conduite de la politique internationale. En effet, il est nécessaire que l'action extérieure puisse afficher l'unité politique de l'Union européenne.

Il en résulte qu'il est nécessaire de s'interroger sur les perspectives politiques présentes dans le développement de l'action extérieure scindée en deux dimensions (Titre I). Il sera ensuite temps de relever la portée de l'unification de l'action internationale (Titre II).

Titre I :
Les fondements de la politique internationale dans la construction européenne

La volonté de l'Union de développer une politique internationale unique semblait, avant le traité de Lisbonne, se heurter prématurément à la dissociation des compétences internationales au travers de ses piliers. La différence de traitement juridique et institutionnel appliqué aux différents éléments de l'action internationale de l'Union européenne, selon qu'ils relevaient de la mise en œuvre des dispositions de la PESC ou des dispositions du droit communautaire, représentait un obstacle évident à l'unité de celle-ci. Le traité de Lisbonne ne revient toutefois que partiellement sur cette difficulté. Certes, la disparition de la Communauté entraîne, formellement, celle des piliers de l'Union. Cependant, les différences matérielles persistent par le biais du maintien de cadres juridiques distincts. Cette circonstance témoigne de l'aspect artificiel de l'intégration réalisée.

Dans le cadre de la politique internationale de l'Union, le besoin d'unité conduit à s'interroger sur le degré de compatibilité de ces dimensions. En effet, dans le cadre de la construction européenne, la création de la PESC représente évidemment une étape cruciale dans la formation de l'Union en tant qu'acteur de la politique internationale. Toutefois, la PESC n'est pas la seule politique externe de l'Union européenne. Plus encore, F. DEHOUSSE estimait même qu'elle n'en constituait toujours pas la politique la plus importante plus de dix ans après son entrée en vigueur[3]. En fait, les relations extérieures communautaires avaient, à la date de l'introduction de la PESC dans la nébuleuse européenne, connu un développement particulièrement important.

Dès lors, il importe de s'interroger sur le cadre originel du développement politique de l'action extérieure européenne (Chapitre I). Dans ce cadre, l'étude portera sur le développement des relations extérieures dans le cadre juridique, désormais fondu dans celui de l'Union, de la Communauté européenne afin d'en déterminer les lignes directrices. Nous verrons ensuite l'apport de la dimension intergouvernementale à la politique extérieure créée dans ce cadre. En

[3] F. DEHOUSSE, « Les caractéristiques fondamentales de la politique étrangère et de sécurité commune » *in* J.-V. LOUIS et M. DONY (dir.), *Commentaire J. Mégret, le droit de la CE et de l'Union européenne. 12 Relations extérieures*, Bruxelles, éditions de l'Université de Bruxelles, 2005, pp. 441 ; v. aussi E. NEFRAMI, « La politique étrangère et de sécurité commune et l'identité de l'Union européenne », *AFDI* 2004, pp. 826-828.

effet, la PESC, poursuivant sur ce point la mission entamée par la CPE, devait s'avérer décisive pour élaborer une identité politique internationale (Chapitre II).

Chapitre I :
Le cadre originel du développement politique des relations extérieures

L'étude de l'action internationale de l'Union européenne suppose évidemment de se préoccuper de la politique étrangère et de sécurité commune. Le libellé même de cette politique commune indique son importance. Toutefois, il ne fait guère de doute que cette politique n'a jamais incorporé toutes les compétences externes dont bénéficie l'Union. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le traité de Lisbonne l'incorpore dans un ensemble plus large dénommé « action extérieure »[4]. Ce domaine présente la particularité de reposer sur des dispositions inscrites dans le TUE et dans le TFUE. Par conséquent, il s'appuie sur le recours à deux méthodes de fonctionnement différentes : la méthode inter-gouvernementale dans le cadre de la PESC et la méthode supranationale, correspondant à la méthode dite communautaire, dans le cadre des politiques dont dispose le TFUE.

Cette caractéristique est essentiellement le résultat historique de l'évolution institutionnelle des relations extérieures de la Communauté. En effet, bien que le projet de mutualisation des politiques étrangères européennes ne fasse son apparition qu'avec la mission confiée au vicomte DAVIGNON[5], la Communauté européenne disposait déjà de prérogatives en matière de relations extérieures lors de la mise en œuvre de la CPE.

Pourtant, l'établissement de ces relations extérieures ne s'appuie pas sur une assise juridique ou politique évidente au contraire de l'action externe fondée sur la PESC. En fait, le développement de ces relations extérieures s'est réalisé sur une tout autre base que l'impulsion explicite des Etats membres en faveur de leur essor. Il est néanmoins nécessaire que l'action extérieure menée sur la base des dispositions du TFUE puisse venir au soutien de la politique internationale de l'Union européenne. Dans ce cadre, il est donc important que les fondations politiques de cette portion de l'action extérieure ne heurtent pas celles de la politique inter-gouvernementale.

Il en résulte qu'il est nécessaire d'examiner la perspective politique dans laquelle s'inscrit la fondation puis le développement des relations extérieures de la Communauté. Nous verrons donc, en premier lieu, l'appréhension originelle des relations internationales par le cadre juridique communautaire (Section I). Nous étudierons, en second lieu, les modalités

[4] Art. 21 TUE.
[5] V. *infra* chapitre suivant, Section I.

entourant le développement de la dimension externe de l'action européenne par le biais de l'action des insitutions communautaires (Section II).

Section I : Une appréhension réservée de la politique étrangère par le cadre juridique originel

Comme pour toute organisation internationale, les compétences de la Communauté se devaient d'être déterminées par les dispositions de son acte constitutif. Contrairement au traité de Lisbonne, celui de Rome ne réservait pas de place particulière à l'action externe de la Communauté. Les dispositions du droit primaire faisaient bien référence à des capacités externes que pouvait mettre en œuvre l'organisation, mais elles n'étaient pas réunies par une politique dédiée à cette question.

Il en résulte qu'une lecture rapide du traité de Rome ne laissait pas transparaître l'idée que la Communauté était appelée à devenir un acteur international. De fait, le traité originel est peu loquace quant aux capacités internationales de la Communauté (I). Mais surtout, la notion de politique étrangère n'est appréhendée dans le traité que d'une manière négative. La notion n'est, en effet, présente qu'en tant que motif permettant aux Etats membres de suspendre l'application des règles communautaires (II).

I Des capacités internationales limitées à la lecture des traités originels

De prime abord, la capacité internationale de la Communauté n'occupe pas une place conséquente dans le traité de Rome. La place résiduelle accordée aux relations extérieures confirme que la Communauté européenne créée en 1957 a alors essentiellement le regard tourné vers ses Etats membres[6]. En effet, même si les relations extérieures n'étaient pas absentes du traité, les dispositions les concernant étaient limitées[7]. Cette circonstance s'explique par l'objet de la Communauté qui avait pour « mission, par l'établissement d'un marché commun et par le

[6] F. DE LA SERRE, « L'architecture institutionnelle de l'Union européenne comme acteur international : genèse et évolution », *in* D. HELLY et F. PETITEVILLE, *L'Union européenne, acteur international*, Paris, L'Harmattan, 2005, p. 24 ; v. égal. P. ROYER, « La tardive émergence de la notion d'Europe puissance - Les étapes de la construction européenne », *in* J.-M. HUISSOUD et P. ROYER (dir.), *Europe : la puissance au bois dormant, Paris*, PUF, 2008, pp. 31-47.

[7] En ce sens, L. BALMOND et J. BOURRINET, *Les relations extérieures de l'Union européenne*, Paris, PUF, 1995, p. 6 ; v. aussi F. DEHOUSSE et K. GHEMAR, « Le traité de Maastricht et les relations extérieures de la Communauté européenne », *EJIL* 1994, vol. 5, p. 152.

rapprochement progressif des politiques économiques des États membres, de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie et des relations plus étroites entre les États qu'elle réunit »[8]. Il en résulte que les capacités externes de la Communauté économique européenne dont il est fait mention dans le traité, constituaient principalement des capacités visant à la réalisation des objectifs économiques de la Communauté comme l'instauration d'une union douanière[9]. Ainsi, c'est le chapitre consacré à la politique commerciale qui contenait les principales dispositions relatives aux relations extérieures[10].

L'article 111 du traité encadrait les rapports extérieurs de la Communauté et de ses Etats membres pendant la période de transition au terme de laquelle devait être créée l'Union douanière[11]. L'article réglait de manière transversale les différentes questions pouvant être soulevées à cette occasion[12]. Il conduisait à instaurer à la fois des obligations à la charge des Etats membres et des institutions. Les premiers devaient simplement coordonner leurs relations avec les tiers de manière à permettre l'instauration du tarif commun dans les meilleures conditions[13]. Le Conseil et à la Commission se voyaient, quant à eux, chargés d'encadrer et de conduire l'action externe dont faisait notamment partie la conclusion des accords tarifaires avec les Etats tiers[14]. La Commission se voyait alors, dès cette période transitoire, confier les rênes

[8] Article 2 du traité instituant la Communauté économique européenne.
[9] P. PESCATORE, « Les relations extérieures des Communautés européennes : contribution à la doctrine de la personnalité des organisations internationales », *RCADI* 1961, t. 2, vol. 103, p. 10.
[10] Partie III, Titre II, Chapitre 3, art. 110 et s. du Traité de Rome ; les autres politiques de la Communauté, que sont la politique sociale (art. 117 et s.) et la politique relative à la banque européenne d'investissement (art. 129 et s.), ne se prêtent guère à une internationalisation compte tenu de leurs objets respectifs.
[11] V. not. G. LEONARD et D. SIMON, « La mise en œuvre de la politique commerciale commune : passage de la période de transition à la période définitive », *RTDE* 1971, pp. 107-158. ; R. KOVAR, « La mise en place d'une politique commerciale commune et les compétences des Etats membres de la Communauté économique européenne en matière de relations internationales et de conclusion des traités », *AFDI* 1970. pp. 783-828.
[12] Tombé en désuétude dès la fin de la période transitoire l'article a été abrogé par la suite.
[13] Ainsi, l'article 111 disposait que : « [a]u cours de la période de transition, sont applicables, sans préjudice des articles 115 et 116, les dispositions suivantes : / 1. Les États membres procèdent à la coordination de leurs relations commerciales avec les pays tiers, de façon qu'à l'expiration de la période de transition soient réunies les conditions nécessaires à la mise en œuvre d'une politique commune en matière de commerce extérieur. / La Commission soumet au Conseil des propositions relatives à la procédure à appliquer au cours de la période de transition pour la mise en œuvre d'une action commune, et à l'uniformisation de la politique commerciale./ […] 5. Les États membres se fixent comme objectif d'uniformiser entre eux leurs listes de libération à l'égard de pays tiers ou de groupes de pays tiers à un niveau aussi élevé que possible. A cet effet, la Commission soumet aux États membres toutes recommandations appropriées ».
[14] Selon l'article 111 § 2, « [l]a Commission présente au Conseil des recommandations en vue des négociations tarifaires avec des pays tiers sur le tarif douanier commun ».

de l'action extérieure puisqu'elle se trouvait chargée de négocier ces accords au nom de la Communauté[15].

Au terme de cette période de transition, les dispositions de l'article 113 du traité de Rome entraient en jeu[16]. L'article constituait le pilier de la défense de la politique commerciale commune de la Communauté européenne notamment en cas de *dumping* ou de subventions. Il conférait, notamment, à la Commission la possibilité de négocier des accords internationaux sur la base des directives que le Conseil pouvait lui adresser après qu'il l'ait autorisée à ouvrir ces négociations[17].

Ces articles semblent révélateurs de la perspective dans laquelle les rédacteurs envisageaient l'action externe de la Communauté. En effet, les dispositions précitées visaient à permettre l'instauration du marché commun et à assurer, une fois cette première étape réalisée, sa protection face aux actions des Etats tiers. Dans le même sens, l'article 234 n'abordait l'environnement extérieur qu'aux fins de prévenir l'ordre communautaire des conséquences de l'existence d'obligations y trouvant leur source. Après qu'il ait précisé que les traités conclus antérieurement par les Etats membres n'étaient pas affectés par les dispositions du traité de Rome, l'article imposait aux signataires d'user de tous les moyens nécessaires pour éliminer les incompatibilités constatées entre ces traités et le traité instituant la Communauté[18].

De fait, l'article 228 organisant la procédure de conclusion des accords internationaux dans les cas où les dispositions du présent traité le prévoyaient pouvait paraître présenter une utilité réduite. Toutefois, les dispositions précitées portaient également les germes d'une approche plus dynamique des relations extérieures de la Communauté. La mise en œuvre de la politique commerciale commune, par exemple, impliquait que la Communauté s'impose comme un sujet international. En effet, l'article 113 qui consacrait l'exclusivité de la compétence en matière politique commerciale au profit de la Communauté et confiait aux institutions communautaires la défense de celle-ci, rendait inévitable qu'elle agisse au plan international. Par ailleurs, l'objectif octroyé à sa politique commerciale dépassait déjà la stricte protection du système européen puisqu'elle avait pour tâche de « contribuer conformément à

[15] Aux termes du même article : « [l]a Commission conduit ces négociations en consultation avec un Comité spécial désigné par le Conseil pour l'assister dans cette tâche, et dans le cadre des directives que le Conseil peut lui adresser ».

[16] Désormais art. 207 du TFUE.

[17] Art. 113 § 3 du traité de Rome ; tout comme s'agissant des accords prévus par l'article 111, l'article 114 précisait utilement que ces accords étaient conclus au « nom de la Communauté ».

[18] Dans le cas où ces instruments s'avéreraient inconciliables, la Cour juge qu'il appartiendrait aux Etats membres de garantir la compatibilité de ces textes par le biais d'une modification de leur engagement extérieur, voire par la dénonciation de celui-ci (v. CJCE 18 nov. 2003, *Budejovicky Budvar, národní podnik contre Rudolf Ammersin GmbH,* Aff. C-216/01, *Rec.* I-13617, pt 170 ; et CJCE 4 juillet 2000, *Commission c. Portugal*, C-84/98, *Rec.* I-5215, pt 58) ; v. *infra*, partie II, titre II, chapitre III, Section I.

l'intérêt commun au développement harmonieux du commerce mondial, à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux et à la réduction des barrières douanières »[19]. Bien que modeste en comparaison des objectifs que l'Union assume aujourd'hui, cette mention révèle une prétention politique internationale dans le domaine de la politique commerciale mondiale.

Par ailleurs, le traité de Rome prévoyait explicitement que la Communauté entretienne des relations extérieures avec des acteurs internationaux en dehors des cas où elle devrait conclure un accord international. Ainsi, l'article 229 chargeait la Commission « d'assurer toutes liaisons utiles avec les organes des Nations Unies, de leurs institutions et de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce ». Plus largement, l'article mentionne d'ailleurs qu'elle « assure en outre les liaisons opportunes avec toutes organisations internationales ». De la même manière, l'article 230 disposait que la Communauté établissait avec le Conseil de l'Europe « toutes coopérations utiles », tandis que l'article 231 prévoyait qu'il soit mis en œuvre, avec l'organisation européenne de coopération économique, « une étroite collaboration ».

Il résulte de cet ensemble une certaine ambiguïté quant au rôle international que les rédacteurs entendaient faire remplir à la Communauté. Bien qu'il paraisse difficile d'y deviner une volonté de faire de l'institution européenne une nouvelle puissance internationale, les dispositions précitées laissent tout de même entendre leur volonté que la Communauté participe activement aux relations internationales.

II Une prise en compte de la notion de politique étrangère limitée à la dérogation aux règles communautaires

Peu prolixe sur les capacités externes de la Communauté, le traité de Rome n'envisageait pas de politique étrangère de celle-ci. De sorte que si la notion était abordée dans le traité, c'est afin de prendre en considération les politiques des Etats membres qui, en l'absence de compétence européenne, continuaient d'opérer souverainement dans ce domaine. En effet, la circonstance que les politiques de sécurité des Etats membres continuaient de relever de leur responsabilité induisait qu'il était nécessaire de prévoir l'hypothèse d'une collision des intérêts nationaux en la matière et des règles communautaires. De fait, cette responsabilité se traduisait,

[19] Art. 110.

dans le cadre communautaire, par la possibilité d'exclure l'application de certaines règles du traité lorsque la sécurité des Etats membres était en jeu.

En ce sens, l'article 223 du traité de Rome disposait qu'aucun Etat membre n'était tenu « de fournir de renseignement dont il estimerait la divulgation contraire aux intérêts essentiels de sa sécurité »[20]. Le même article énonçait que tout Etat membre pouvait prendre « les mesures qu'il estim[ait] nécessaire à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui se rapport[aient] à la production ou au commerce d'armes, de munitions et de matériel de guerre »[21]. Dans le même esprit, l'article 224 traitait des conséquences des mesures qu'un État membre pouvait être appelé à adopter « en cas de troubles intérieurs graves affectant l'ordre public, en cas de guerre ou de tension internationale grave constituant une menace de guerre, ou pour faire face aux engagements contractés par lui en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationale »[22].

Loin d'empêcher les Etats de prendre des mesures relevant de leur politique étrangère dans sa dimension sécuritaire, le traité de Rome ne visait donc qu'à en limiter les effets négatifs sur l'ordre juridique communautaire. Ces deux articles montrent que les rédacteurs appréhendaient de manière réaliste les attitudes qu'adopteraient les Etats membres en cas de conflit d'intérêts. J. VERHOEVEN écrit en ce sens que l'inscription de l'article 223 dans le traité de Rome constituait une évidence puisque les Etats n'entendaient « point galvaud[er] leur sécurité en adhérant à la Communauté »[23]. La « tendance naturelle [des Etats membres] à privilégier leur sécurité par rapport aux nécessités de l'intégration communautaire » justifiait sans conteste d'admettre cette réserve soupape afin de prévenir des atteintes incontrôlables à l'ordre juridique de la Communauté[24].

Ces clauses de sauvegarde visaient à assurer un contrôle minimal dans les hypothèses où les Etats invoquaient des motifs tenant à leur sécurité pour suspendre l'application des règles communes. L'article 224 imposait aux Etats de se consulter afin de « prendre en commun les dispositions nécessaires pour éviter que le fonctionnement du marché commun ne soit affecté ». De la même manière, l'article 223 permettait d'exiger des Etats membres prenant des mesures relatives à la production ou au commerce d'armes qu'ils veillent à ne pas altérer « les conditions

[20] Art 223 §1, a) Traité de Rome devenu art. 346 § 1, a) du TFUE.
[21] Art. 223 §1, b) du traité de Rome devenu art. 346 § 1, b) du TFUE.
[22] Devenu art. 347 du TFUE.
[23] J. VERHOEVEN, « article 223 » *in Traité instituant la CEE, commentaire article par article*, Economica, Paris, 1992, p 1396 ; sur ce point la Communauté ne fait pas œuvre de particularisme puisqu'une telle clause est fort courante, le libellé étant d'ailleurs inspiré de celui de l'article XXI du GATT, J. VERHOEVEN, *op. cit.*, p. 1395.
[24] O. LHOEST, « La production et le commerce des armes, et l'article 223 du traité instituant la Communauté européenne », *RBDI* 1993, p. 206.

de la concurrence dans le marché commun en ce qui concerne les produits non destinés à des fins spécifiquement militaire »[25]. Bien que minime, cette limitation portant sur les biens à double usage constituait un garde-fou substantiel[26].

Ces deux articles n'étaient pas les seules réserves du traité concernant la protection de la sécurité publique de ses membres[27]. Ainsi que l'a précisé la Cour, le traité ne comportait pas « de "réserve générale" inhérente au traité, excluant du champ d'application du droit communautaire toute mesure prise au titre de la sécurité publique »[28]. Toute mesure contraire aux règles du traité prise par un Etat membre sur ce motif devait donc être justifiée par l'invocation de dispositions le visant explicitement.

Toutefois, les dérogations des articles 223 et 224 se distinguent de celles juxtaposées aux règles communautaires dont elles permettaient de parasiter l'application. En premier lieu, ces dérogations étaient insérées dans la partie « dispositions générales et finales »[29]. Ceci indiquait la possibilité pour les Etats membres de déroger à toute disposition du traité sur ce motif[30]. En second lieu, la rédaction paraissait conférer à l'Etat membre une plus grande marge de manœuvre garantissant sa liberté d'assurer sa sécurité. Ainsi, l'article 223 disposait qu'un Etat membre pouvait prendre les mesures « *qu'il estim[ait]* nécessaires à la protection des

[25] Art. 223 1 b) du traité de Rome devenu art. 346 § 1 b).

[26] Sur la question du contrôle de ces biens particuliers, v. not. A.-S. MLLET-DEVALLE, « L'UE et le contrôle des exportations d'armements et de biens et technologies à double usage », *in* J.-C. MARTIN (dir.), *La gestion des frontières extérieures de l'Union européenne : défis et perspectives en matière de sécurité et de sureté*, Paris, Pedone, colloque de Nice des 4 et 5 novembre 2010, pp. 77-99 ; et Y. BOYER, « La prolifération des armes conventionnelles et des technologies à double usage », *in* P. CORNISH, P. VAN HAM et J. KRAUSE (dir.), « L'Europe et le défi de la prolifération », *Cahiers de Chaillot* 1996, n° 24, pp. 23-34.

[27] Le TFUE contient, en effet, plusieurs autres dérogations : l'article 36 permet de déroger aux règles d'interdiction des restrictions quantitatives entre les Etats membres, l'article 45 permet de limiter les règles tenues de la liberté de circulation des travailleurs, l'article 52 permet de déroger aux règles concernant le droit d'établissement et l'article 65 du TFUE permet de déroger aux règles concernant la libre circulation des capitaux.

[28] En ce sens CJUE, 15 déc. 2009, *Commission c. Finlande, soutenue par Danemark, Allemagne, Grèce, Italie, Portugal, Suède*, aff. C-284/05, pt 45 (ainsi que les affaires liées CJUE, 15 déc. 2009, *Commission c. Italie, soutenue par Grèce et Finlande*, aff. C-239/06, aff. C-294/05, C-372/05,. C-387/05, C-409/05, C-461/05) ; v. le commentaire de D. SIMON, « Matériel de guerre et biens dual use », *Europe* n° 2, Février 2010, comm. 78 ; v. aussi CJCE 11 mars 2003, *Dory contre Bundesrepublik Deutschland*, C-186/01, Rec. I-2479, pt. 31 ; CJCE 26 oct. 1999, *Sirdar*, aff. C-273/97, *Rec.* I- 7403, pt 15 ; CJCE 11 janv. 2000, *Kreil*, aff. C-285/98, *Rec.* I- 69, pt 15 ; CJCE 16 sept. 1999 *Commission c. Espagne*, aff. C-414/97 Rec. *I-05585,* pt 21 ; CJUE 15 mai 1986, *Marguerite Johnston contre Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, aff. C-222/84, *Rec. 1651,* pt. 26.

[29] Septième partie du TFUE.

[30] V. D. VIGNES *in* J. MEGRET (dir.), *Le droit de la Communauté économique européenne, dispositions générales et finales*, Bruxelles, Bruylant, p. 1399 ; en ce sens, le Tribunal de première instance énonçait que « [l]e régime institué par l'article 296, paragraphe 1, sous b), CE entend préserver la liberté d'action des États membres dans certaines matières touchant à la défense et à la sécurité nationales. Ainsi que le confirme son emplacement parmi les dispositions générales et finales du traité, il a, pour les activités qu'il vise et aux conditions qu'il énonce, une portée générale, susceptible d'affecter toutes les dispositions de droit commun du traité, notamment celles relatives aux règles de concurrence », TPICE 30 septembre 2003, *Fiocchi munizioni SpA contre Commission des Communautés européennes*, Aff. T-26/01, *Rec. II*-3951. pt 58.

intérêts essentiels de sa sécurité »[31]. S'agissant de l'article 224, les dispositions faisaient mention des mesures qu'un Etat pouvait « être appelé à prendre ». En comparaison, les clauses dérogatoires liées aux règles matérielles qu'elles concernaient, paraissaient plus encadrées. De fait, la Cour de justice se réservait le droit d'apprécier la nécessité de la mesure au regard de la sécurité de l'Etat qui en invoquait l'usage[32]

Le caractère très libéral de ces dispositions se trouvait confirmé par les implications des recours à ces clauses. Aux termes de l'article 225, la Commission ne veillait alors qu'à se coordonner avec l'Etat membre responsable afin d'adapter les mesures prises lorsqu'elles avaient « pour effet de fausser la concurrence dans le marché commun »[33]. Dans le cas où elle n'aurait pas été convaincue par l'utilisation du procédé, le même article ne prévoyait explicitement qu'une possibilité de saisine dérogatoire de la Cour en cas d'« usage abusif » de ces dispositions comme recours[34]. Cette mention semblait indiquer que la Cour ne pouvait contrôler autre chose que ce recours abusif. L'ensemble de ce dispositif a d'ailleurs conduit le Portugal à estimer que les États membres disposaient « d'un pouvoir discrétionnaire s'agissant de la détermination des mesures portant atteinte aux intérêts essentiels de leur sécurité »[35].

La seule limite expressément prévue était inscrite à l'article 223 § 2 qui disposait que devait être déterminée, dans l'année suivant l'entrée en vigueur du traité de Rome, la liste des produits pouvant faire l'objet des mesures prises au titre de la garantie de la sécurité des Etats membres[36]. Le Portugal tirait de cette unique précision que la mise en œuvre de ces dispositions ne pouvait être limitée que « par l'énumération des armements énoncés dans la liste établie par la décision n° 255/58 du Conseil, du 15 avril 1958, et par le mécanisme permettant à la

[31] Nos italiques ; le Tribunal en tire que « en disposant qu'il ne fait pas obstacle à ce qu'un État membre prenne, en relation avec les activités concernées, les mesures « qu'il estime nécessaires» à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité, l'article 296, paragraphe 1, sous b), CE confère aux États membres une discrétion particulièrement large dans l'appréciation des besoins participant d'une telle protection ».

[32] V. par ex. les arrêts *Sirdar* (aff. C-273/97), *Kreil* (aff. C-285/98) et *Johnston* (aff. C-222/84) précitées ; v. par ex CJCE 10 juillet 1984, *Campus Oil Limited et autres contre ministre pour l'Industrie et l'Energie et autres*, aff. 72/83. *Rec. 2727*, pts 33 et s.

[33] Art. 225 § 1, devenu art. 348 § 1 du TFUE.

[34] Art. 348 § 2 TFUE ; l'article précise que la Cour statuera alors à huis clos ce qui paraît essentiel eu égard aux questions en cause.

[35] Ainsi que le soutient le Portugal, CJUE 4 mars 2010*, Commission c. Portugal,* Aff. C 38-06, pt 49.

[36] Art. 346 § 2 TFUE ; O. LHOEST revient sur les doutes concernant les produits devant figurer sur la liste puisque la liste concerne les « produits auxquels les dispositions du paragraphe 1 b) s'appliquent » alors que ce même paragraphe fait référence « au commerce d'armes, de munitions et de matériels de guerre » sans en viser directement les produits tout en faisant directement mention des « produits non destinés à des fins spécifiquement militaires » en imposant que les mesures en cause ne fausse pas les conditions de la concurrence de ces produits. Une lecture utile conduit cependant à considérer que n'aurait pas d'intérêt à établir une liste des seconds dès lors que le paragraphe 1 b) vise essentiellement à permettre une dérogation aux règles communautaires dans le cadre du commerce des premiers, v. O. LHOEST, *op. cit.*, p. 184.

Commission ou à tout État membre de saisir directement la Cour en cas d'usage estimé abusif de la dérogation prévue »[37].

Cette interprétation de ces dispositions qui persistent dans le droit primaire malgré les différentes révisions a longtemps semble être corroborée par l'attitude des institutions. En effet, si la liste visée par l'article a bien été adoptée dans les délais prévus, le 15 avril 1958, elle n'a jamais été publiée[38]. Et ce, bien que la Communauté prône par ailleurs une importante transparence de ses actes officiels[39]. Au contraire, dans ce cas, les institutions semblent souhaiter conserver le mystère quant au contenu de ladite liste[40]. Seul indice à son sujet, la Commission assure à ceux qui s'inquiètent de sa désuétude éventuelle qu'« en ce qui concerne la technologie, la liste de 1958 semble suffisamment générique pour englober les développements récents et à venir »[41]. En conservant cette discrétion, la Commission aurait permis de faire bénéficier toute mesure étatique d'une présomption de conformité[42]. Cette volonté de sauvegarder la liberté étatique ressort clairement des déclarations de la Commission qui considérait qu'elle n'avait « pas de compétences en matière d'exportations d'armes »[43]. Il en ressort que les institutions communautaires laissaient une marge d'appréciation importante aux Etats en ce qui concerne les intérêts essentiels de leur sécurité[44]. Par ailleurs, la Cour de justice, traitant du cas de biens dits à double-usage, dans son arrêt du 4 octobre 1991[45], accordait une marge d'appréciation étatique « quasi-absolu » dans l'application de la réserve de sécurité publique[46]. O. LHOEST en concluait que, dans le cadre de la question du commerce d'armes qui

[37] Ainsi que l'estime le Portugal, CJUE 4 mars 2010*, Commission c. Portugal,* Aff. C 38-06, pt 48.
[38] La Commission l'a divulguée à l'occasion d'une question écrite (E-1323/2001) formulée le 3 mai 2001 par le parlementaire européen M. STAES (Verts/ALE), *JO* C 364 E, p. 85.
[39] V. notamment la déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union européenne qui fixe comme objectif « Davantage de démocratie, de transparence et d'efficacité dans l'Union européenne » ; Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Laeken (14 et 15 décembre 2001), annexe I : Déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union européenne, dans *Bull. UE* 2001, n° 12, p. 20-25.
[40] V. par ex *JO* C 287/10 du 11 nov 1985, *JO* C 310 du 10 dec. 1979 et C 73/19 du 17 mars 1983.
[41] Communication interprétative sur l'application de l'article 296 du traité dans le domaine des marchés publics de la défense, COM (2006) *779 final*, 7 décembre 2006.
[42] O. LHOEST, *op. cit.*, p. 189.
[43] Réponse à la question écrite n° 891/91 de Mme DURY à la Commission, *JO* C 101/2 du 13 avril 1993 ; v. égal. la réponse à la question écrite n° 092/92 de M. GLINNE à la Commission, *JO* C 95/14 du 5 avril 1993. Dans le même sens, la Commission admet que « les ventes d'armes relèvent de la compétence des gouvernements des Etats membres » réponse à la question écrite n° 2856/87 de par Mme VON BLOTTNITZ à la Commission *JO* C 77/8 du 28 mars 1989 ; v. aussi la réponse à la question écrite n° 2431/88 de M. ALAVANOS à la Commission, *JO* C 202/28, 7 août 1989.
[44] Bien que la Commission se soit clairement prononcée en faveur de sa disparition en déclarant qu' « [i]l est […] dans l'intérêt commun que le commerce et la production d'équipement de défense soient complètement soumis aux disciplines du marché commun, ce qui implique notamment la suppression de l'article 223 », avis de la Commission du 21 octobre 1990 relatif au projet de révision du Traité instituant la Communauté économique européenne concernant l'Union politique, COM (90) 600 final. Bruxelles: 23.10.1990
[45] Aff. C-367/89, préc., pour un commentaire v. not. I. GOVAERE et P. EECKHOUT, "On dual goods and dualist case law : the Aimé Richardt Judgement on export controls", *CMLR* 1992, p 941 et s.
[46] O. LHOEST, préc., p 192.

touche à la politique sécuritaire des membres, les Etats bénéficiaient « d'une discrétion particulièrement large »[47].

Cette circonstance explique la rareté du contentieux judiciaire malgré les rappels de la Commission de ce que la réserve implémentée par l'articles 223 du traité de Rome constitue une dérogation exceptionnelle eu égard à sa nature qui doit être interprétée de manière stricte[48]. En effet, les dispositions de l'ex-article 223 du traité de Rome n'ont, semble-t-il, trouvé à s'appliquer que dans les cas où les Etats membres estimaient que les droits de douane perçus à l'occasion du franchissement de frontières de matériels de guerre n'avait pas à être reversés à la Communauté[49].

Pourtant, la Cour rappelle qu'à l'instar des autres réserves de sécurité publique, ces dérogations « concernent des hypothèses exceptionnelles déterminées, et ne se prêtent pas à une interprétation extensive en raison de ce caractère limité »[50]. Leur objectif particulier semble néanmoins indiquer que les politiques étrangères des Etats membres permettent, en matière sécuritaire, d'exclure une application normale des traités. L'interprétation stricte s'imposait sans aucun doute initialement compte tenu des risques que les Etats ne rejettent un système qui les aurait empêchés de maîtriser leur politique sécuritaire[51].

Saisi d'un litige portant sur ces dérogations, le Tribunal de première instance avait d'ailleurs opté pour une lecture conforme aux attentes des Etats. Il avait jugé que le régime

---

[47] *Ibid*., p. 182.

[48] Ainsi qu'au caractère « vague » de « la limite séparant les marchés de défense qui touchent les intérêts essentiels de sécurité de ceux qui ne les touchent pas », COM (2006) *779 final*, préc. COM (2006) *779 final*, préc., la Commission se fonde notamment sur les interprétations de la CJCE ; v. not. CJCE 4 octobre 1991, *Procédure pénale contre Aimé Richardt et Les Accessoires Scientifiques SNC*, Aff. C-367/89, *Rec. I-04621*, pt 20. La Cour établit également un parallèle avec les restrictions aux libertés fondamentales pour rappeler que les exceptions prévues par les articles 346 et 347 doivent être interprétés strictement, CJUE 15 déc. 2009, *Commission c. Suède,* Aff. C-294/05, *JO C* 51 du 27.2.2010, pt 44.

[49] Tel est l'hypothèse des arrêts *Commission c. Espagne*, aff. C-414/97, préc. ; des arrêts du 15 décembre 2009 : CJUE, 15 déc. 2009, *Commission c. Italie, soutenue par Grèce et Finlande*, aff. C-239/06 ; CJUE, 15 déc. 2009, *Commission c. Finlande, soutenue par Danemark, Allemagne, Grèce, Italie, Portugal, Suède*, aff. C-284/05 ; CJUE, 15 déc. 2009, *Commission c. Suède, soutenue par Allemagne, Finlande, Danemark*, aff. C-294/05 ; CJUE, 15 déc. 2009, *Commission c. Allemagne, soutenue par Danemark, Grèce, Finlande*, aff. C-372/05 ; CJUE, 15 déc. 2009, *Commission c. Italie, soutenue par Danemark, Grèce, Portugal, Finlande*, aff. C-387/05 ; CJUE, 15 déc. 2009, *Commission c. Grèce, soutenue par Danemark, Italie, Portugal, Finlande*, aff. C-409/05 ; CJUE, 15 déc. 2009, *Commission c. Danemark soutenu par Grèce, Portugal, Finlande*, aff. C-461/05 ; et de l'arrêt *Commission c. Portugal,* Aff. C 38-06, préc.

[50] Arrêt du 16 septembre 1999, *Commission c. Espagne*, aff. C-414/97 Rec. *I-05585,* pt 21; v. aussi, CJCE 15 mai 1986, *Marguerite Johnston contre Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, aff. C-222/84, *Rec. 1651,* pt. 26.

[51] O. LHOEST concluait que « plus fondamentalement, il [lui] semble du reste que l'insertion des articles 223 et 225 dans le traité de Rome procédait en partie de l'illusion qu'une mise en balance entre la sécurité des Etats membres et ceux de la Communauté se révélerait possible. C'était sans doute méconnaître le fait qu'en l'absence de toute intégration réelle sur les plan politique et militaire, une telle mise en balance ne se concevrait que difficilement, les Etats membres ayant une tendance naturelle et somme toute assez compréhensive à privilégier leur sécurité par rapport aux nécessités de l'intégration communautaire », O. LHOEST, *op. cit*., p 206.

dérogatoire « confèr[ait] aux États membres une discrétion particulièrement large dans l'appréciation des besoins participant d'une telle protection »[52]. Revenant sur cette décision, la Cour de justice n'a sonné le glas de cette interprétation libérale que plus d'un demi-siècle après l'entrée en vigueur de ladite disposition. Au contraire du Tribunal, la Cour de justice ne s'estime nullement liée par l'appréciation portée par l'Etat à qui il appartient, selon elle, de démontrer la nécessité de la dérogation et la proportionnalité de la mesure[53]. Elle rejette alors l'idée selon laquelle la Communauté pourrait être liée par la « seule invocation desdits intérêts par l'Etat »[54]. En ne limitant pas son contrôle à l'examen d'un éventuel usage abusif des mesures, la Cour normalise la réserve déplacée à l'article 296 du TCE[55]. En effet, elle intègre, par ce procédé, le régime de cette réserve à celui des dérogations fondées sur des motifs de sécurité publique disséminées dans le traité[56]. La portée particulière de la dérogation prévue s'en trouve par conséquent largement réduite[57].

En effet, la Cour estime que la procédure permettant de lutter contre l'usage abusif de ces mesures n'est pas exclusive des procédures de droit commun permettant à la Commission de contester les réserves de sécurité publique[58]. Il en résulte que l'invocation par les Etats membres de cette réserve ne lie pas la Commission quant au recours qu'elle peut intenter[59]. La position juridique des Etats n'interdit pas à la Commission de faire usage d'une autre voie de contestation que celle que lui ouvrait l'ex-article 225 du traité de Rome[60]. Par voie de conséquence, la décision de la Cour rend quasiment inutile cette procédure. On imagine mal,

---

[52] Arrêt du Tribunal de première instance du 30 septembre 2003, *Fiocchi munizioni SpA contre Commission des Communautés européennes*, Aff. T-26/01, *Rec. II*-3951. pt 58.

[53] V. par ex. CJCE, *Commission c. Espagne*, aff. C-414/97, pt 22.

[54] V. not. *Commission c. Grèce, soutenue par Danemark, Italie, Portugal, Finlande*, aff. C-409/05, pt 52 et CJUE, *Commission c. Portugal,* Aff. C 38/06, préc, pt 64.

[55] La Cour statue que « c'est à l'État membre qui invoque le bénéfice de l'article 296 CE de prouver la nécessité de recourir à la dérogation prévue à cet article dans le but de protéger les intérêts essentiels de sa sécurité », CJUE Aff. 409/05, pt 54

[56] Elle assimile d'ailleurs ces exceptions en les appréhendant comme faisant partie de la catégorie des dérogations fondées sur des motifs de sécurité publique, v. par ex. CJUE Aff. 409/05, pt 50 ; CJCE *Kreil*, aff. C-285/98, pt 16 ; et *Sirdar*, aff. C-273/97, pt. 16.

[57] La disposition ne trouve par exemple plus d'intérêt à être combinée avec ces autres dérogations dès lors qu'elle est fondée sur un même motif et obéit au même régime de justification. Le recours à cette dérogation est même alors plus limité puisqu'un Etat ne peut y procéder que lorsque l'un des produits visés par la liste est en cause, alors qu'aucune obligation équivalente n'existe s'agissant des autres dérogations. Il en résulte qu'elle ne présente alors un intérêt qu'utilisée de manière autonome dans les matières ou aucune autre disposition dérogatoire pour cause de sécurité publique n'est prévue.

[58] *Commission c. Allemagne, soutenue par Danemark, Grèce, Finlande*, aff. C-372/05, préc. pt 29 ; et *Commission c. Grèce, soutenue par Danemark, Italie, Portugal, Finlande*, aff. C-409/05, préc. pt 25.

[59] Au contraire de ce que soutiennent les Etats, c'est, en effet, la Commission qui, en tant que requérant, dispose du choix de se placer sur le terrain de l'usage abusif de la clause ou non. En ce sens, la Cour répondait aux Etats exigeant l'application du régime de l'article 298 qu'il « n'aurait vocation à s'appliquer que si la Commission avait allégué un usage abusif des pouvoirs énoncés aux articles 296 CE et 297 CE. » ; aff. C-372/05, préc., pt 28 ; et aff. C-409/05, préc., pt 23.

[60] Devenu l'article 358 du TFUE.

en effet, la Commission opter pour une procédure dans laquelle il lui appartient de démontrer un usage abusif de ces mesures au détriment d'une procédure où il pèse sur les Etats l'obligation de démontrer la nécessité et la proportionnalité de la mesure. La circonstance que la Cour puisse être saisie « directement » nous semble un argument insuffisant pour justifier d'y recourir[61].

La clarification apportée se heurte néanmoins à la lettre du traité que la Cour interprète de manière contestable en élargissant son pouvoir de contrôle au-delà de celui de l'usage abusif de ces mesures. Il paraît fort peu probable que cette interprétation reflète véritablement l'intention des rédacteurs du traité de Rome. En effet, dans la mesure où ces dispositions sont matériellement demeurées inchangées, cette interprétation impliquerait que les rédacteurs de ce traité n'entendaient pas préserver les politiques sécuritaires des membres[62]. Dès lors, il nous semble que cette interprétation s'inscrit dans une relecture dynamique du traité à la lumière des circonstances actuelles. Ainsi, le contexte imposait à la Cour de justice d'assurer « le difficile équilibre entre les intérêts des États membres dans le domaine de leur sécurité et les objectifs fondamentaux de la Communauté, sans dépasser le seuil de ce qui est raisonnable »[63]. Or, l'idée « d'un pouvoir discrétionnaire reconnu aux gouvernements par l'article 296 CE ne se mari[ait] guère avec l'intégration loyale que l'Europe requiert »[64]. Pour convaincre la Cour d'adopter cette position, l'avocat général RUIZ–JARABO COLOMER a mis en avant les progrès accomplis en matière de sécurité européenne depuis le traité de Rome. Il faisait notamment référence à la politique commune de défense ou à l'agence de défense européenne. Il invoquait également le défaut d'individualisation des menaces actuelles pour conclure que « la cession de souveraineté nécessaire pour devenir membre du club européen ne permet pas les lectures artificielles ou partisanes des mécanismes que le traité de Rome a conçu pour atteindre ses objectifs »[65]. Ce n'est donc qu'en raison de la pénétration des questions liées à la défense dans l'architecture européenne que le juge de l'Union s'est permis une interprétation mettant fin à l'un des derniers

[61] La circonstance que la Cour statue à huis clos ne nous semble pas non plus représenter un argument suffisant à un usage de cette option.
[62] Les dispositions de l'article 223, devenu article 296 TCE puis 346 TFUE, ont été conservées sans modification.
[63] Concl. RUIZ– JARABO COLOMER,10 fév. 2009, aff. C-284/05, C-294/05, C-372/05, C-387/05, C-409/05, C-461/05, C-239/06, conclusions jointes, Concl. Préc, pt 123 ; dans le même sens l'avocat général entend, par la solution qu'il propose, contribuer à résorber « la tension évidente entre les deux conceptions de l'article 296 CE : celle des États membres, fondée sur l'idée d'une souveraineté omniprésente en matière de défense, et celle plus communautariste, qui fixe à la portée de cet article des limites plus strictes », pt 177.
[64] Concl. Préc, pt 129.
[65] Concl. Préc, pt 185.

bastions de l'individualisme dans les rapports entre des Etats qui ont entendu mettre en commun leurs intérêts dans ce domaine[66].

Il en résulte que cette décision permet à la Cour de confirmer la rupture de logique entre le traité de Rome et les traités prenant place après la création de l'Union européenne. Il est permis de croire que la Cour a visé ici à faire œuvre de pédagogie. De fait, la solution aurait, sans conteste, pu être adoptée sur le constat d'un recours abusif à ces mesures puisque la Cour, comme l'avocat général, ne relève aucun risque sérieux pour la défense nationale. La Cour entendait donc certainement profiter de l'occasion qui lui était donnée pour réduire la portée d'articles conservés, malgré les révisions des traités, dans leur rédaction originelle. Ce faisant, la Cour illustre alors le changement de perception de la notion de politique étrangère du cadre juridique actuel en comparaison du cadre originel de la construction communautaire.

Section II : Le développement des relations extérieures au travers de l'action des institutions

La lecture des dispositions originelles ne pouvait conduire à prophétiser l'essor qu'ont connu les relations extérieures de la Communauté. Bien entendu, les traités adoptés par la suite ont contribué au développement des capacités internationales de la Communauté. L'Acte Unique introduisait, par exemple, une nouvelle capacité internationale en matière environnementale. Le nouveau titre dédié à cette matière prévoyait, en effet, la coopération de la Communauté avec les Etats tiers et les organisations internationales concernées[67]. De manière moins explicite, le nouvel article 130 G conférait à la Communauté une capacité concernant la recherche et développement[68].

[66] A *contrario*, l'absence de ces progrès justifiait de ne pas « s'étonner, en l'absence de volonté d'aller vers une intégration politique et militaire plus poussée, que l'article 223 CE ne se soit nullement trouvé affecté par l'entrée en vigueur du traité de Maastricht », O. LHOEST, *op. cit.*, p 181.
[67] Art. 130 R § 5.
[68] L'Acte Unique disposait qu'il appartenait à la Communauté complétant les actions des Etats membres, de promouvoir « la coopération en matière de recherche, de développement technologique et de démonstration communautaire avec le pays tiers et les organisations internationales » ; sur les apports de l'acte unique dans le domaine des relations extérieures, v. not. C. FLAESCH-MOUGIN, « Les accords externes de la CEE », *RTDE* 1990, pp. 85-126.

Par ailleurs, le traité de Maastricht créait le premier titre disposant d'une vocation exclusivement internationale : celui relatif à la coopération au développement[69]. A cela s'ajoutait l'octroi de nouvelles capacités comme une compétence permettant la conclusion d'accords internationaux en rapport avec le régime monétaire ou de change[70]. De plus, il introduisait des compétences en matière de relations extérieures dans les domaines de l'éducation[71], de la formation professionnelle[72], de la culture[73], de la santé publique[74] et de réseaux transeuropéens[75].

Ces ajouts confirmaient la volonté des Etats membres de conférer des responsabilités internationales à la Communauté. Il convient néanmoins de remarquer que les traités ne faisaient que valider, en leur donnant une assise juridique explicite, l'exercice des politiques déjà mises en œuvre par la Communauté. Ainsi, l'action communautaire dans le domaine de la coopération au développement de la Communauté pouvait déjà être observée avant la ratification du traité de Maastricht. De même, le Traité de Lisbonne ne « crée » pas la politique d'assistance financière d'urgence à un pays tiers[76] ou la politique d'aide humanitaire[77].

Le développement des relations extérieures communautaires résulte, de fait, de l'action des institutions communautaires en ce sens. Au contraire de la PESC, la prétention politique de l'exercice de l'action externe n'est pas clairement exprimée dans ce cadre. Elle se déduit des actions communautaires qui y sont relatives. Il importe alors d'examiner les fondations sur lesquelles les institutions développent les actions externes de la Communauté.

A ce titre, nous rappellerons que l'extension des relations extérieures a pris appui sur l'action de la Cour de justice qui tend à protéger le système communautaire (I). L'action alors développée par la Commission a visé au renforcement de la dimension de politique internationale de l'action développée grâce à cet appui (II).

---

[69] Titre XVII, art. 130U et s. ; cette « nouvelle » politique communautaire élargit incontestablement le champ d'intervention européen à des matières extra économiques puisqu'elle vise à contribuer « à l'objectif général de développement et de consolidation de la démocratie et de l'État de droit, ainsi qu'à l'objectif du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales », (Art. 130 U § 2).

[70] Ex-art. 109 § 3 TCE. Cet article instaure toutefois une procédure dérogatoire du droit commun en ce qu'il prévoit en plus de l'intervention des institutions classiques, celle de la Banque centrale européenne dans le processus de conclusion.

[71] Art. 149 § 3 TCE.

[72] Art. 150 § 3 TCE.

[73] Art. 151 § 3 TCE.

[74] Art. 152 § 3 TCE.

[75] Art. 155 § 3 TCE.

[76] Art. 213 TFUE.

[77] Partie V, Titre I, chapitre 3, art. 214 TFUE.

I L'extension jurisprudentielle des compétences externes fondée sur une volonté de protection du système communautaire

L'évolution des relations extérieures a, en grande partie, précédé l'adoption des traités modificateurs puisque l'Acte Unique constitue le premier exemple d'extension expresse des compétences internationales de l'Europe. Si les dispositions expresses relatives à la capacité internationale de la Communauté ne suffisent pas à expliquer l'importance du développement des relations extérieures, c'est car celui-ci se fonde substantiellement sur une application de la théorie des compétences implicites. Cette théorie permet, en effet, de justifier qu'une organisation internationale dispose d'une compétence s'étendant au-delà de ce qu'envisagent expressément les dispositions d'un traité constitutif[78]. Les pouvoirs implicites déterminés par le juge se trouvent justifiés par la circonstance que « s'ils ne sont pas expressément énoncés dans la Charte, [ils] sont par une conséquence nécessaire, conférés à l'Organisation en tant qu'essentiels à l'exercice des fonctions de celles-ci »[79].

Il n'est dès lors pas surprenant que la Cour de justice des Communautés européennes ait fait usage de cette théorie pour étendre les compétences de l'institution (A). L'essor des compétences en matière de relations extérieures traduit dans ce contexte le souci de garantir la construction juridique interne de la Communauté (B).

A) L'accroissement des capacités internationales de la Communauté grâce aux compétences implicites

La Cour de justice a usé de deux méthodes complémentaires pour identifier les compétences implicites dont est pourvue la Communauté européenne. Le juge a d'abord dégagé des compétences implicites au profit de la Communauté en établissant le parallélisme des compétences internes et externes lorsque la Communauté avait usé de son pouvoir au plein

[78] Cette théorie trouve son origine dans l'arrêt *McCulloch v. Maryland*, 4 Wheaton 316 (1819), dans lequel la Cour suprême des Etats-Unis reconnaissait au pouvoir fédéral la possibilité d'intervenir dans un domaine non expressément reconnus par la Constitution mais nécessaire à la réalisation des objectifs fédéraux. La Cour permanente de justice internationale en fera une transposition dans le cadre international, v. not. CPJI, *Compétence de l'Organisation internationale du Travail pour réglementer accessoirement le travail personnel du patron*, avis consultatif du 23 juillet 1926, série B, n° 13, p. 18 ; *Compétence de la Commission européenne du Danube entre Galatz et Braïla*, avis consultatif du 8 décembre 1927, série B n° 14, p. 64 ; v. également CIJ, *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, avis consultatif du 11 avril 1949, *Rec*. 1949, pp. 182 et 184 ; sur ce point v. not. B. ROUYER-HAMERAY, *Les compétences implicites des organisations internationales*, L.G.D.J., 1962, 110 p.

[79] CIJ, *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies,* préc., p. 182.

interne (1). La Cour s'est également fondée sur la stricte nécessité pour la Communauté d'exercer sa compétence pour justifier la mise en oeuvre d'une compétence internationale (2).

1) La reconnaissance de compétences implicites fondées sur le parallélisme des compétences

Durant la première décennie de fonctionnement de la Communauté, les compétences externes mises en œuvre étaient limitées aux cas explicitement prévus par le traité. La doctrine majoritaire considérait alors que les compétences externes devaient être limitées à celles expressément attribuées par le traité[80]. Cette position se fondait sur l'économie générale du traité et s'appuyait plus particulièrement sur l'interprétation de l'article 228 qui définissait la procédure de négociation et de conclusion des accords internationaux. En effet, la rédaction de cet article qui s'appliquait « dans les cas où les dispositions du présent Traité prévo[yaient] la conclusion d'accords », semblait renvoyer à une détermination expresse de ces cas. Cette interprétation paraissait être confirmée par la lecture comparative des dispositions du traité Euratom dont l'article 101 admettait que la Communauté puisse s'engager au plan international « dans le cadre de sa compétence »[81]. Dans ce cas, la Communauté disposait de compétences internationales à l'exacte mesure des compétences internes. La comparaison des rédactions encourageait à considérer que les rédacteurs du traité de Rome n'entendaient pas instaurer le même régime. L'interprétation stricte des dispositions du traité de Rome relatives à la capacité internationale de la Communauté se trouvait d'ailleurs défendue par des auteurs ayant participé à sa négociation[82].

La Cour permanente de Justice internationale, notamment, s'était déjà heurtée aux réticences de principe selon lesquelles la détermination des compétences implicites par le juge revenait à une extension de compétences fondée sur l'interprétation du juge[83]. A l'occasion de son avis concernant l'organisation internationale du travail, les opposants à ce procédé faisaient valoir que « l'établissement de l'Organisation internationale du Travail comporte la

[80] J.-V. LOUIS, « La compétence de la CE de conclure des accords internationaux » *in* J.-V. LOUIS et M. DONY (dir.), *Commentaire J. Mégret, le droit de la CE et de l'Union européenne. 12 Relations extérieures*, Bruxelles, éditions de l'Université de Bruxelles, 2005, p. 58 ; v., par ex., P. PESCATORE « Les relations extérieures des communautés européennes : contribution à la doctrine de la personnalité des organisations internationales », *op. cit*., p. 97 et s.

[81] Art. 101 du Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (EURATOM), signé à Rome le 25 mars 1957.

[82] J.-V. LOUIS, « La compétence de la CE de conclure des accords internationaux », *op. cit*., p. 58.

[83] CPJI, *Compétence de l'OIT pour la réglementation internationale des conditions du travail des personnes employées dans l'agriculture,* avis consultatif du 12 août 1922, n°2, série B, p. 22.

renonciation à certains droits qui dérivent de la souveraineté nationale, et que pour cette raison, la compétence de l'organisation ne doit pas être étendue par voie d'interprétation »[84]. Mais ainsi que la CPJI le faisait adroitement remarquer, « dans chaque cas spécial, la question se réduit forcément à celle de savoir quel est le sens exact des termes mêmes du Traité »[85]. Dès lors, la Cour de justice n'a pas fait preuve d'une singulière originalité en admettant, dans son arrêt *AETR*[86], d'interpréter les dispositions du traité afin de déterminer s'il n'y avait pas lieu de considérer que la Communauté était dotée de compétences non expressément prévues par les traités.

Après y avoir rappelé que la compétence de conclure un accord international peut résulter d'une attribution explicite, la Cour énonçait qu'elle pouvait aussi « découler d'autres dispositions du traité et d'acte pris, dans le cadre de ces dispositions, par les institutions de la Communauté »[87]. La solution retenue par l'arrêt *AETR* induit un accroissement dynamique des compétences extérieures qui évite de faire de l'interprétation jurisprudentielle le seul moteur de cette évolution[88]. En effet, la consécration par le juge d'une compétence implicite dépend en ce cas tout autant des dispositions du traité que des actions entreprises par la Communauté[89]. De fait, les compétences internationales se développent parallèlement à l'action communautaire interne puisque la Cour affirmait « qu'on ne saurait, dès lors, dans la mise en œuvre des dispositions du traité, séparer le régime des mesures internes à la Communauté de celui des relations extérieures »[90].

Cette méthode de déduction des capacités européennes a conduit à remettre en cause le qualificatif de « compétence implicite » dont use pourtant la Cour elle-même[91]. K. LENAERTS, par exemple, notait que « la conclusion éventuelle par la Communauté d'accords internationaux concerne la forme retenue pour l'acte normatif en cause, sans que pour autant la sphère d'action

---

[84] *Idem.*
[85] *Ibid.*
[86] CJCE 31 mars 1971, *Commission des Communautés européennes c. Conseil des Communautés européennes, Accord européen sur les transports routiers*, *AETR*, Aff. 22-70, *Rec.* 263.
[87] Aff. *AETR*, préc., pt 16.
[88] Etant entendu que la théorie des compétences implicites invite par elle-même à « une interprétation libérale, "dynamique", des compétences expresses et des objectifs des organisations », P. DAILLIER, M. FORTEAU et A. PELLET, *Droit international public*, Paris, L.G.D.J, 2009, 8éme édition, p. 667 ; sur ce point, v. not. J. RAUX, « Le droit des relations extérieures : la dynamique des compétences implicites en question », *in Les dynamiques du droit européen en début de siècle, Mélanges J.-C. Gautron*, Paris, Pedone, 2004, pp. 793-814.
[89] Bien que la CIJ ne fasse pas référence à cette notion, elle tend toutefois à reconnaître « des compétences implicites en adéquation avec la pratique de l'organisation », v. CIJ, *Statut international du Sud-Ouest africain*, avis consultatif du 11 juillet 1950, *Rec.* 1950, p. 137.
[90] Aff. *AETR*, préc., pt 19.
[91] Arrêt du 14 juill. 1976, *Kramer et autres*, Affaires jointes 3, 4 et 6/76, *Rec.* 1279, pt 20 ; et avis du 26 avril 1977 *Projet d'accord relatif à l'institution d'un Fonds européen d'immobilisation de la navigation intérieure*, avis 1/76, *Rec.* 741, pt 3.

de la Communauté soit étendue ou réduite *ratione materiae* »[92]. Toutefois, il est incontestable que le traité ne prévoyait pas que la Communauté puisse développer cette action sous la « forme » d'une capacité internationale. L'extension de la capacité européenne par l'œuvre du juge ne fait aucun doute pour G. ISAAC et M. BLANQUET qui considèrent que l'arrêt *AETR* entraîne une « novation de la dimension internationale de la Communauté »[93]. Dans cette perspective, le recours à l'idée de « pouvoirs impliqués », en référence au terme anglo-saxon, plutôt qu'à celui de compétence implicite peut être préféré pour des raisons de précision[94].

2) L'élargissement des cas de recours à une compétence implicite

La Cour de justice a consacré une autre voie de détermination de compétences internationales implicites en rendant son avis 1/76 et son arrêt *Kramer*[95]. La Cour évoque dans ces décisions la possibilité d'admettre l'exercice d'une compétence implicite en se fondant sur le critère de la nécessité de celui-ci. La Cour écarte alors l'obligation que la Communauté ait adopté des normes internes préalablement à la reconnaissance de la capacité internationale. Elle précise en ce sens que « si les mesures communautaires internes ne sont adoptées qu'à l'occasion de la conclusion et de la mise en vigueur de l'accord international [...] la compétence pour engager la communauté vis-à-vis des États tiers découle néanmoins de manière implicite des dispositions du traité établissant la compétence interne, pour autant que la participation de la Communauté à l'accord international [...] est nécessaire à la réalisation d'un des objectifs de la Communauté »[96].

Dans ce cas, c'est donc le critère de nécessité de la conclusion d'un accord international au regard des objectifs fixés par le traité qui emporte l'admission par le juge de l'exercice d'une compétence implicite[97]. L'évocation du critère de nécessité conduit à rapprocher la

[92] K. LENAERTS, *Le juge et la constitution aux Etats-Unis d'Amérique et dans l'ordre juridique européen*, Bruxelles, Bruylant, 1988, p. 466 ; v. égal. J.-V. LOUIS, « La compétence de la CE de conclure des accords internationaux », *op. cit.*, p. 73.
[93] G. ISAAC et M. BLANQUET, *Droit général de l'Union européenne*, Sirey, 2012, 10e éd., p. 255.
[94] V. par ex. D. SIMON, *Le système juridique communautaire*, Paris, PUF, 2001, 3eme édition, p. 107 ; P. DAILLIER, M. FORTEAU et A. PELLET, *op. cit.*, p. 667.
[95] CJCE 26 avril 1977 *Projet d'accord relatif à l'institution d'un Fonds européen d'immobilisation de la navigation intérieure*, avis 1/76, *Rec.* 741 et14 juill. 1976, *Kramer et autres*, Affaires jointes 3, 4 et 6/76, *Rec.* 1279.
[96] Avis 1/76, préc., pt 4.
[97] On peut toutefois considérer que ce critère fonde aussi, indirectement, la solution de l'arrêt *AETR* en ce que le parallélisme des compétences s'avère être une nécessité pour la réalisation des objectifs du traité.

jurisprudence de la CJCE de celle de la Cour internationale de justice émise, par exemple, à l'occasion de son avis sur la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies* [98].

L'utilisation de ce critère procède d'une mise en cohérence des objectifs et capacités conférées, par un traité international, à une organisation. La CPJI estimait dans son avis n° 13, rendu à propos de l'OIT, que l'organisation devait nécessairement posséder la compétence de soumettre une réglementation s'appliquant au travail des patrons puisque son absence l'eut empêché de remplir sa mission[99]. En fait, la Cour allait jusqu'à juger que si les rédacteurs envisageaient de ne pas conférer des tels pouvoirs à l'organisation malgré leur caractère indispensable pour le fonctionnement de l'organisation, il leur appartenait de rendre explicite l'incohérence de leur position[100]. Dans ce contexte, le juge postule donc que les Etats ne pouvaient envisager la création d'un système incohérent dans lequel les créateurs auraient volontairement, mais implicitement, souhaité que l'organisation internationale dispose d'objectifs qu'elle ne pouvait remplir en raison de capacités trop restreintes pour ce faire. Il en résulte que dans le cadre de la Communauté, « s'il apparaît que la réalisation de l'un [des objectifs de la Communauté] bute sur l'absence de pouvoir d'une institution communautaire, il y va de sa pérennité que de lui reconnaître les moyens d'agir »[101].

Le critère de la nécessité constitue, en comparaison de la jurisprudence *AETR*, une application plus autonome de la théorie des compétences implicites puisque ne sont pas impliquées des compétences internes préalablement exercées. Cette circonstance signifie évidemment que le rôle du juge y est plus important. Toutefois, la jurisprudence *AETR*, elle-même, rendait indispensable l'adoption de ce second critère dans la mesure où il permet de prévenir le risque que les Etats ne fassent obstacle à l'exercice d'une compétence externe en empêchant l'adoption de mesures internes.

La Commission avait, semble-t-il, retenu de l'avis 1/76, qu'il suffisait « que la participation de la Communauté à l'accord international soit nécessaire à la réalisation d'un des

---

[98] C'est en suivant un tel raisonnement que « la Cour en conclut que les Membres ont conféré à l'organisation qualité pour présenter les réclamations internationales que nécessiterait l'exercice de ses fonctions », CIJ, 11 avril 1949, *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, *Rec.* 1949, p. 180. Si toutefois la CIJ ne fait pas référence au parallélisme des compétences eu égard à la nature des organisations internationales desquelles elle a eu à examiner la situation, la solution retenue en 1949 est, tout comme l'arrêt *AETR*, fondée sur un souci d'efficacité notamment lorsqu'elle constate que « [l]es fonctions l'organisation sont d'un caractère tel qu'elles ne pourraient être effectivement remplies si elles impliquaient l'action commune sur le plan international de cinquante-huit ministères des affaires étrangères ou plus », *idem.*

[99] CPJI, *Compétence de l'Organisation internationale du Travail* , préc., p. 18.

[100] *Idem.*

[101] V. MICHEL, « Les compétences externes implicites : continuité jurisprudentielle et clarification méthodologique », *Europe* 2006, p. 5.

objectifs de la Communauté »[102]. Par conséquent, dès lors qu'un accord international présenterait un lien avec un objectif communautaire, la Communauté se trouverait compétente en la matière. Cependant, la CJCE a précisé que cette solution ne trouve à s'appliquer que si l'adoption de règles communes ne permet pas utilement d'atteindre l'objectif fixé par le droit communautaire et que, par voie de conséquence, la Communauté ne peut accomplir autrement sa mission qu'en s'engageant au plan international[103]. L'hypothèse ne trouve donc à s'appliquer que dans les cas, restreints, où « la compétence interne ne peut être utilement exercée qu'en même temps que la compétence externe »[104]. La Cour a donc refusé de reconnaître une compétence d'agrément à la Communauté qui aurait pu choisir d'exercer sa compétence internationale directement ou d'adopter au préalable des mesures internes.

La Cour, en refusant, d'adopter la conception large du recours au critère de nécessité rappelle que la Communauté ne dispose que de compétences d'attribution et que la détermination d'une compétence implicite se doit d'être restreinte aux cas dans lesquels elle est indispensable[105]. Dans le cas de l'avis 1/76, écarter la compétence internationale visée aurait nécessairement rendu impossible toute effectivité de l'action communautaire[106]. Cette interprétation confirmée par les arrêts dits « de ciel ouvert », conduit E. NEFRAMI à retenir que « la Communauté n'a pas vraiment le choix entre action interne et externe ; elle ne peut exercer son pouvoir normatif par le biais d'un accord international que si l'exercice sur le plan intracommunautaire n'assure pas l'effet utile des dispositions dans le domaine en cause, même si l'action internationale serait plus efficace que l'action interne »[107].

---

[102] Avis du 15 novembre 1994 *compétence de la Communauté pour conclure des accords internationaux en matière de services et protection de la propriété intellectuelle*, avis 1/94, *Rec.* I-5267, pt 82.
[103] Avis 1/94, préc., pt 85 et s.
[104] CJCE 5 novembre 2002, *Commission contre Belgique,* préc., pt 68
[105] De la même manière que la CIJ considérait ces compétences comme implicitement conférées à l'organisation internationale du fait de leur caractère essentiel à l'exercice de leurs fonctions, avis du 11 juillet 1949, préc., p. 57.
[106] L'action en cause dans l'avis 1/76 consiste à assainir la situation économique de la batellerie dans la région rhénane s'inscrit sans conteste dans le cadre de la politique commune de transport de la Communauté mais l'adoption de règles communes ne pouvait permettre de réaliser entièrement l'objectif fixé en raison de la participation traditionnelle d'un Etat non membre, la Suisse, à la navigation par les voies principales, ce pourquoi l'y associer s'avérait indispensable à la mise en place d'une régime effectif, v. avis 1/76, préc., pts 1 et 2.
[107] E. NEFRAMI, *Les accords mixtes de la Communauté européenne : aspects communautaires et internationaux*, coll. Droit de l'Union européenne, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 92.

B) L'extension des capacités internationales fondée sur la protection de l'ordre juridique communautaire

L'important essor des relations extérieures repose partiellement sur la jurisprudence de la CJCE qui a permis aux institutions de disposer de capacités internationales substantielles afin de remplir les objectifs fixés par les traités[108]. Toutefois, l'absence de compétence explicite reflète le manque de perspective politique des membres quant à ces actions externes. Ces compétences ne sont pas, au contraire de la politique commerciale commune par exemple, encadrées par un objectif de politique internationale.

Sur le plan du mécanisme juridique, l'œuvre de la Cour de justice repose sur la mise en cohérence des dispositions du traité. Mais la formulation retenue par la Cour se veut plus originale en ce qu'elle vise d'abord à soulever l'incompétence des Etats membres à agir pour en déduire un transfert à l'échelon de la Communauté. En ce sens, la Cour énonce dans son arrêt *AETR* qu'à chaque fois que la Communauté a exercé sa compétence au plan interne « les Etats membres ne sont plus en droit, qu'ils agissent individuellement ou collectivement, de contracter avec les Etats tiers des obligations affectant ces règles »[109]. Le dessaisissement s'appuie sur les dispositions expresses du traité communautaire, dont l'article 5 qui interdit aux Etats membres de prendre des mesures susceptibles d'empêcher la réalisation des buts du traité[110].

Il en ressort une appréhension négative des relations externes de la Communauté. Le pourvoir dévolue aux institutions se justifie, en effet, en ce qu'il est la conséquence du risque que ferait peser sur l'ordre juridique communautaire la conservation par les Etats membres de leur compétence internationale. La suppression de la compétence étatique se trouve motivée par le risque que les Etats membres contractent, avec des tiers, des engagements internationaux « susceptibles d'affecter [les règles communes] ou d'en altérer la portée »[111].

L'attribution d'une compétence internationale exclusive se trouve liée à la nécessité de protéger les règles établies[112]. Ainsi, l'avis 1/94 précise que « ce n'est que dans la mesure où des règles communes ont été établies sur le plan interne que la compétence externe de la

[108] Sur le rôle de la Cour dans le développement des capacités internationales, v. not. J. BOULOUIS, « La jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes relative aux relations extérieures des Communautés », *RCADI* 1978, pp. 335-394 ; J.-V. LOUIS, « La Cour de justice comme facteur d'intégration dans les relations extérieures des Communautés européennes », *Etudes internationales* 1978, vol. 9, pp. 43-56.
[109] Aff. *AETR*, préc., pt 17.
[110] Ainsi que la Cour le rappelle au point 21, Aff. *AETR*, préc.
[111] Aff. *AETR*, préc., pt 22.
[112] V. not. Avis 1/03, pt 124.

Communauté devient exclusive »[113]. Dans le même sens, une harmonisation complète d'un domaine conduit la Cour à juger que Communauté dispose d'une compétence exclusive au plan international[114]. L'identité de traitement se justifie par la nécessité de protéger les règles communes d'une affectation possible dans le cas où « les États membres conservaient une liberté de négociation avec les pays tiers »[115]. Même une harmonisation incomplète peut produire cet effet en raison de la nécessité d'éviter d'« affecter les règles communautaires fixées par ces directives »[116].

Cette extension généreuse de la notion de règles communes permet de préserver les processus d'harmonisation en cours d'éventuelles tentatives de remise en cause[117]. La volonté de protéger l'ordre juridique explique que la Cour énonce que « dès lors que la Communauté a inclus dans ses actes législatifs internes des clauses relatives au traitement à réserver aux ressortissants de pays tiers ou qu'elle a conféré expressément à ses institutions une compétence pour négocier avec les pays tiers, elle acquiert une compétence exclusive dans la mesure couverte par ces actes »[118]. L'absence de cette solution eut été fort dommageable à l'effet juridique utile qui doit être conféré aux normes internes[119].

Il découle de la jurisprudence de la Cour de justice que l'amoindrissement des compétences étatique et l'extension de la compétence communautaire corrélative se fonde sur une volonté de protection efficace du processus de construction de l'ordre communautaire. L'attribution d'une compétence exclusive ne se trouve justifiée que par le risque que ferait peser sur le système juridique communautaire une autre solution[120]. Il s'agit, par ce biais, pour la Cour d'assurer la protection de l'ordre juridique communautaire d'un exercice contradictoire de la souveraineté internationale de ses membres au plan communautaire et international[121].

---

[113] Avis du 15 novembre 1994 *compétence de la Communauté pour conclure des accords internationaux en matière de services et protection de la propriété intellectuelle*, 1/94, *Rec.* I-5267, pt 77.
[114] Avis 1/94, préc., pt 96.
[115] *Idem*.
[116] CJCE 19 mars 1993 *Convention n° 170 de l'Organisation internationale du Travail concernant la sécurité dans l'utilisation des produits chimiques au travail*, avis 2/91, *Rec*. I-1061, pt 26 ; v. aussi Avis 2/91, préc., pt 25.
[117]L. S. ROSSI, par exemple, remarque que la Cour se contente dans les arrêts « de ciel ouverts » d'une « large harmonisation » L. S. ROSSI « De l'avis 1/03 à l'arrêt *MOX…*», *op. cit.*, p. 158 ; cette souplesse résultant des arrêts « open skies » confirme le caractère essentiel que la Cour attache aux effets juridiques susceptibles de se produire sur les règles communes afin d'éviter une remise en cause d'un processus d'harmonisation en cours.
[118] Avis 1/94, préc., pt 95.
[119] C'est ainsi que la Cour étudie cette possibilité dans le cadre de la recherche d'une compétence fondée sur la doctrine *AETR*, v. par ex. les affaires dites de *« ciel ouvert »*, *Commission contre Royaume-Uni,* C-466/98 ; *Commission contre Danemark,* C-467/98 ; *Commission contre Suède,* C-468/98 ; *Commission contre Finlande,* C-469/98 ; *Commission contre Luxembourg,* C-472/98 ; *Commission contre Autriche*, C-475/98 ; *Commission contre Allemagne*, C-476/98, *Rec*. I-9427, pt 96.
[120] L. S. ROSSI estime que la Cour y développe une « doctrine des effets » qui trouve à s'appliquer dans le cas où un accord international peut affecter un système cohérent, « De l'avis 1/03 à l'arrêt *MOX* … », *op. cit.*, p. 160.
[121] J.-V. LOUIS, « La compétence de la CE de conclure des accords internationaux » , *op. cit.*, p. 65.

Cette motivation explique la réticence du juge à admettre le dessaisissement des Etats en l'absence de réalisation effective de la part de la Communauté. Ainsi, l'adoption de « prescriptions minimales » dans un domaine ne suffit pas à empêcher les Etats membres d'agir au plan international[122]. En effet, en ce cas, la nécessité de protection de telles prescriptions n'implique pas d'interdire aux membres d'agir compte tenu du risque tout aussi « minimal » d'atteinte à l'ordre juridique communautaire. Bien que légère, l'obligation d'adoption de prescriptions substantielles constitue donc un rempart contre l'attribution d'une compétence exclusive de confort pour les institutions[123]. En ce sens, la Cour ne juge pas recevable l'argument selon lequel elle devrait consacrer l'existence d'une compétence communautaire exclusive malgré l'absence de règles suffisamment importantes au motif que la Communauté ferait face à une difficulté pour légiférer dans ce domaine[124].

L'extension juridictionnelle des capacités internationales de la Communauté trouve donc ses racines dans la volonté de protéger et de développer l'acquis communautaire qui constitue un pilier de la construction européenne[125]. En toute logique, ces efforts n'ont pas à être réalisés en l'absence d'acquis ou de début de consolidation de celui-ci. Il est alors justifié que « le dessaisissement des États se mesure à l'aune de la portée du droit communautaire »[126].

D'autant que la protection de l'ordre juridique ne repose pas uniquement sur le transfert intégral de compétences. La Cour de justice a, en effet, eu l'occasion de rappeler l'applicabilité de l'obligation de loyauté dans le cadre de l'usage des compétences extérieures[127]. Ainsi, la Cour relevait, par exemple, dans ses arrêts de *« ciel ouvert »*, que l'absence de compétence exclusive au profit de la Communauté n'impliquait pas que l'Etat membre regagne une compétence intégrale pour s'engager. Par conséquent, ledit Etat ne pouvait s'engager de manière individuelle[128].

Cette perspective protectrice à l'égard de l'ordre juridique communautaire conduit à relativiser l'apport de l'extension des compétences de la Communauté dans le cadre de

---

[122] Avis 2/91, préc., pt 21.
[123] J.-V. LOUIS, par exemple, juge le seuil fixé par le juge pour l'attribution d'une compétence peu élevé, *ibid.*, p. 61.
[124] Avis 2/91, préc., pt 20
[125] I. BOSSE-PLATIERE le décrit comme le « garant de la cohérence structurelle de l'Union », I. BOSSE-PLATIERE , « La contribution de la Cour de justice des Communautés européennes à la cohérence de l'Union européenne », note sous arrêt du 20 mai 2008, *Commission c. Conseil*, C-91/05, *RTDE* 2009, p. 576.
[126] V. MICHEL, *Recherches sur les compétences de la Communauté européenne*, Paris, l'harmattan, 2003, p. 381 ;
[127] V. par ex. CJCE 12 fév. 2009, *Commission c. Grêce*, C-45/07, Rec. 701 ; CJCE 3 mars 2009 *Commission c. Autriche*, C-205/06, Rec. 1301 ; CJCE 3 mars 2009, *Commission c. Suède*, C-249/06, Rec. 1335 ; v. E. NEFRAMI, « Renforcement des obligations des Etats membres dans le domaine des relations extérieures », note sous arrêts, *RTDE* 2009, pp. 601-621 ; v. *infra* Titre II, Chapitre II, Section I.
[128] CJCE 5 novembre 2002, *Commission contre Belgique,* préc., pt 81.

l'établissement d'une politique internationale de l'Europe. L'acquisition de ces compétences internationales ne procède pas d'une volonté d'affirmation de la personnalité communautaire dans les relations internationale, mais d'une affirmation dans le cadre de ses rapports de force avec ses Etats membres. C'est compte tenu de ces circonstances que C. MAUBERNARD appelait à cesser de concevoir les capacités internationales par une approche mécanique en précisant que, selon lui, « la notion de "relations extérieures" devrait obéir davantage à l'idée d'une véritable politique étrangère qu'à la seule concordance des intérêts internes et externes à la Communauté »[129].

II Le développement de la politique extérieure par l'action de la Commission

L'extension juridique profitait, avant que l'Union européenne ne soit créée, à la Communauté européenne dont elle protège l'avancée et les réalisations. En ce sens, l'action du juge présente, sans conteste, une dimension politique. Toutefois, elle n'induit aucunement que les capacités externes soient utilisées de manière pro active sur la scène internationale. Cette dimension repose moins sur le travail du juge que sur celui des autorités exécutives qui conduisent l'action européenne.

Le développement de la politique internationale s'est également appuyé sur le travail effectué par ces institutions qui ont entendu élargir l'utilisation de ces capacités en vue d'accomplir des objectifs politiques (A). En s'appuyant notamment sur ces élargissements, le pilier communautaire est donc devenu la source d''une partie de la politique internationale de l'Union (B)

A) L'élargissement des capacités externes par la pratique des institutions

Aidée par l'imprécision relative des dispositions utiles à son action internationale, les institutions ont recouru à un élargissement du concept d'association prévu par le traité (1), ainsi qu'à l'élargissement des accords commerciaux grâce à l'article 235 (2) pour développer les relations extérieures de l'organisation.

[129] C. MAUBERNARD, « L'"intensité modulable" des compétences externes de la Communauté européenne et de ses Etats membres », *RTDE* 2003, p. 236.

1) L'usage politique des accords d'association

Les institutions se sont tournées vers la capacité conférée à la Communauté de mettre en place des associations avec des Etats tiers pour développer la dimension politique des relations externes. Bien que l'association ne visait pas uniquement les anciennes colonies des Etats membres, ce type de relation a été utilisé pour maintenir avec ces Etats un lien particulier[130]. De fait, le rayonnement international de la Communauté s'est historiquement trouvé lié à cette catégorie d'Etats. Les élargissements successifs ont ainsi naturellement permis un accroissement des relations extérieures du fait de l'apport concomitant d'anciennes colonies à intégrer aux relations internationales de la Communauté[131]. Au plan juridique, le cadre large et partiellement indéfini de l'association la faisait apparaître comme un instrument suffisamment malléable pour être utilisé pour développer l'action politique internationale de la Communauté.

L'article 238 du traité restait, en effet, quelque peu brumeux quant au contenu des relations contractuelles qu'il permettait d'envisager[132]. Sans véritablement la définir, l'article précisait que l'association conclue sur la base de cet article était « caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières ». On conviendra que ces éléments sont insuffisants à en définir véritablement la particularité. D'abord car l'existence d'obligations réciproques est habituelle dans un accord international. De fait, ce critère paraît difficilement pouvoir être utilisé pour isoler cette catégorie d'acte. Il présente d'ailleurs d'autant moins d'intérêt que l'association est même devenue le cadre privilégié des relations asymétriques[133]. Ensuite, les « actions en commun », comme les « procédures particulières », ne constituent pas des éléments déterminants permettant

[130] C'est l'exemple de la convention de Yaoundé, signée le 20 juillet 1963, entrée en vigueur le 1er juin 1964 (*JO* L 93, 11 juin 1964) suivie ensuite parla convention de Yaoundé II signée le 29 juillet 1969, entrée en vigueur le 1er janvier 1971 (*JO* L 282, 28 décembre 1970) ; en ce sens, F. LUCHAIRE, « Les associations à la Communauté économique européenne », *RCADI* 1975, p. 249.

[131] F. DE LA SERRE, par exemple, note que l'élargissement de la Communauté au 1er janvier 1973 l'a conduite à « une orientation moins euro-africaine et plus mondialiste de ses relations extérieures » compte tenu notamment de l'impact joué par l'adhésion du Royaume Uni dans la mise en place de la convention de Lomé ; de même les adhésions de l'Espagne et du Portugal élargiront son cadre à l'Amérique latine et l'Afrique lusophone, F. DE LA SERRE, « L'architecture institutionnelle de l'Union européenne comme acteur international : genèse et évolution », *in* D. HELLY et F. PETITEVILLE, *L'Union européenne, acteur international*, Paris, L'Harmattan, 2005, p. 25

[132] L'article demeure malgré cela inchangé (article 217 TFUE).

[133] C'est principalement le cas des accords de développement, cette particularité ayant été reconnu par la Cour de justice malgré le libellé de l'article comme étant « dans la logique même du caractère spécifique » de ces conventions ; v. not. CJCE 5 fev 1976, *Conceria Daniele Bresciani contre Amministrazione Italiana delle Finanze*, Aff. 87/75, *Rec. 129* , pt 23 et s.

d'encadrer le recours à ce type d'accords[134]. Il en découle que ces dispositions apparaissait inaptes à limiter utilement le recours aux accords d'association.

Le concept même d'association était pourtant déjà connu de la CECA qui s'était associée au Royaume-Uni[135]. Par conséquent, il était raisonnable de s'attendre à une utilisation similaire de cette capacité dans le cadre de la Communauté économique européenne. L'accord entre la CECA et le Royaume-Uni présentait la particularité de comprendre une structure institutionnelle commune aux parties. Toutefois, cette dernière n'avait entraîné aucune action commune. Par ailleurs, les décisions du Conseil d'association n'étaient pas contraignantes. Le procédé permettait d'instaurer des relations durables et institutionnalisées avec des tiers qui, quoi qu'empêchés d'adhérer à la Communauté en raison de la perte de souveraineté en découlant, étaient toutefois prêts à coopérer avec elle[136]. L'association s'analysait dans ce cas comme une alternative à l'adhésion. Dans cette optique, elle n'aurait alors eu vocation à s'appliquer qu'aux relations entre la Communauté et un Etat éligible à l'adhésion. Cette limitation se serait trouvée d'autant plus justifiée que la projection de l'acquis communautaire fait partie intégrante de ces accords et que cela implique, en contrepartie, que les Etats associés puissent participer, dans une certaine mesure, au processus d'intégration[137].

Ces remarques expliquent l'une des utilisations premières de ces accords avec des Etats susceptibles d'adhérer à la Communauté. Ainsi, le premier accord d'association a été passé avec la Grèce[138]. La rapidité avec laquelle la Communauté a usé de cette capacité montre d'ailleurs tout l'attrait qu'elle représentait déjà pour la politique européenne[139]. Le domaine couvert par l'accord embrassait l'ensemble du domaine communautaire, témoignant de l'aspect global de la relation mise en place.[140]. Elle permettait, en effet, dans le cas grec de fournir tout à la fois

---

[134] D. HANF et P. DENGLER , « Les accords d'association » *in* J.-V. LOUIS et M. DONY (dir.), *Commentaire J. Mégret, le droit de la CE et de l'Union européenne. 12 Relations extérieures*, Bruxelles, éditions de l'Université de Bruxelles, 2005, p. 295 ; v. égal. F. LUCHAIRE, « Les associations à la Communauté économique européenne », *RCADI* 1975, pp. 241-308.

[135] Accord entre le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et la Belgique, la France, la République fédérale d'Allemagne, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier concernant les relations entre le Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord et la Communauté européenne du charbon et de l'acier, signé à Londres, le 21 décembre 1954, UNTS 1957, vol. 258, p. 322.

[136] D. HANF et P. DENGLER , *op. cit*., p 293

[137] *Ibid.*, p. 299 ; v. égal. J. RAUX, « Association et perspectives partenariales », *in* M.-F. CHRISTOPHE TCHAKALOFF (dir.), *Le concept d'association dans les accords passés par la Communauté : Essai de clarification*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p.92.

[138] Accord créant une association entre la Communauté économique européenne et la Grèce, *JO* 26/294 du 18 février 1963 ; l'article 68 de l'accord va jusqu'à considérer la Grèce comme un Etat membre dans le cadre de l'application de l'article 226.

[139] L'accord est, en effet, adopté dix-huit mois seulement après l'entrée en vigueur du traité de Rome.

[140] L'accord prévoit un rapprochement dans les domaines de la libre circulation des marchandises, de la circulation des personnes et des services, des dispositions relatives à la concurrence, à la fiscalité et au rapprochement des législations et de la politique économique.

une alternative à l'adhésion et de mettre en place une phase de pré-adhésion. L'association ne constituait toutefois pas, aux termes du traité de Rome, un préalable à l'adhésion d'un nouveau membre[141]. Néanmoins, le rapprochement que ce procédé entraînait au niveau juridique et politique, facilitait sans conteste l'adhésion du membre associé qui répondait aux conditions exigées par le traité. Dans ce cadre, la projection politique est évidente puisque l'Etat associé devait tendre à se rapprocher du modèle communautaire[142].

Compte tenu de l'absence de précision des dispositions du traité, ce premier précédent se trouvait revêtu d'une grande importance[143]. Il en ressortait, en effet, que les accords d'association permettaient de mettre en place une relation conventionnelle globale couvrant l'ensemble de la compétence communautaire. Ainsi, l'ensemble de la construction communautaire se trouvait projeté dans le cadre conventionnel. De sorte que l'article 238 offrait à la Communauté un cadre juridique qui permettait d'espérer un rapprochement substantiel d'un Etat tiers. Par conséquent, il importait alors que l'accord ne se trouve pas matériellement limité à un domaine précis de coopération tel que le commerce. L'absence de limitation matérielle permet, en effet, une exportation globale de l'ordre juridique communautaire[144].

Il ne fait donc nul doute que la Communauté entendait faire un usage « politique » de sa faculté d'association[145]. Cette connotation politique fut d'ailleurs rapidement perçue de manière négative par les Etat tiers[146]. Certains de ces Etats y identifiant la trace d'un néo colonialisme européen entendaient rejeter par principe ce type de relation. De fait, l'usage actuel de cette faculté d'association démontre la haute portée politique de ces accords. Ce pilier de la politique européenne de voisinage permet de créer une proximité juridique et politique avec des Etats non membres de l'Union[147]. La portée politique de la relation ACP-UE, par exemple, ne fait guère de doute. L'importance stratégique de cette disposition dans la politique internationale de l'Union européenne n'avait certainement pas été anticipée par les rédacteurs du traité de Rome.

---

[141] V. *infra* nos remarques sur l'utilisation des accords d'association dans le cadre de la politique européenne de voisinage, Partie II, titre I, Chapitre II, Section II.
[142] V. *infra*. Partie II, titre I, Chapitre II, Section II.
[143] C. FLAESCH-MOUGIN, *op. cit.*, p. 35.
[144] V. *infra* Partie II, titre I, Chapitre II, Section II.
[145] D. HANF et P. DENGLER , *op. cit*., p 298.
[146]J. BOURRINET et M. TORRELLI, *Les relations extérieures de la C.E.E.*, Que sais-je, Vendôme, presses universitaires de France, 1980, p. 30.
[147] V. *infra* Partie II, Titre I, Chapitre II, Section II.

2) L'élargissement des accords commerciaux à des objectifs politiques

Les dispositions de l'article 113 du traité de Rome permettent l'adoption de traités internationaux qui s'inscrivent dans des relations commerciales. C'est en toute logique un tel usage qui a d'abord été fait de cette capacité[148]. La combinaison de cette lecture avec la perception qu'avaient les institutions de l'article 238, conduisait à une appréhension binaire des capacités internationales de la Communauté. Soit la relation conventionnelle ne concernait strictement que le commerce entre les parties, soit elle incluait l'ensemble de l'ordre juridique communautaire du fait du recours à un accord d'association.

Toutefois, même entendu strictement il est permis de s'interroger sur l'absence de toute vocation politique sous jacente de ces accords commerciaux. A ce titre, le choix des Etats avec lesquels contracte la Communauté semble indiquer l'existence d'une dimension politique puisque l'institution s'est d'abord engagée avec la Grande Bretagne et l'Irlande du Nord puis les Etats-Unis. Suivant ces deux Etats avec laquelle la Communauté a de forts liens politiques, la Communauté a contracté avec Israël et l'Iran. Par ailleurs, il convient de noter qu'après que la Communauté ait développé d'autres types de liens internationaux, le choix de la Communauté de ne proposer qu'un accord commercial, et non un autre type d'accord plus global ou approfondi, devait être considéré comme relevant d'une décision politique[149]. Dans cette optique, le contenu matériel illustre moins la portée politique que la seule existence de l'accord commercial. La circonstance que les atours de l'instrument soient techniques ne doit pas masquer la portée politique de la relation mise en place.

L'existence de cette dimension ne repose toutefois pas sur une extension particulièrement audacieuse du cadre juridique permettant l'adoption de ces traités. L'article 113 n'était pas destiné à se limiter à l'établissement d'accords commerciaux avec les Etats tiers. L'article 110 fixe comme objectifs à la politique commerciale commune de contribuer « dans

[148] V. par ex., l'accord entre le Royaume de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, d'une part, et le gouvernement des États membres de la Communauté européenne du charbon et de l'acier ainsi que la Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, d'autre part, concernant les relations commerciales entre le Royaume- Uni et la Communauté européenne du charbon et de l'acier, Signé à Luxembourg le 25 novembre 1957 (*UNTS* 1961 vol. 403, p. 169) ; l'accord entre les États-Unis d'Amérique et la Communauté économique européenne et les États membres de cette communauté pour le maïs, le sorgho, le blé ordinaire, le riz et la volaille, signé à Genève le 7 mars 1962, (*UNTS* 1962 VOL 445 p. 199) ; l'accord commercial entre la Communauté économique européenne et le gouvernement impérial de l'Iran, signé à Bruxelles le 14 octobre 1963 (*JO* 152 du 23.10.1963, p. 2555) ; l'accord commercial entre la Communauté économique européenne et l'état d'Israël, signé à Bruxelles le 4 juin 1964 (*JO 95* du 13.6.1964, p. 1518) ; l'accord entre les États-Unis d'Amérique et la Communauté économique européenne et les États membres de cette communauté pour le blé de qualité, signé à Genève le 7 mars 1962 (*UNTS* 1962 vol. 445 p. 205).

[149] C. FLAESCH-MOUGIN, *Les accords externes de la CEE, essai d'une typologie*, thèse université de Rennes, Bruxelles, éditions de l'ULB, 1979, p. 126.

l'intérêt commun, au développement harmonieux du commerce mondial, à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux, et à la réduction des barrières douanières et autres »[150]. Dès lors il n'est pas surprenant que l'article 113 n'ait pas fait l'objet bien longtemps d'une interprétation restrictive. En effet, la rédaction de l'article peut être considérée comme relativement surprenante : on y trouve entremêlés instruments et objectifs précédés par le terme « notamment »[151]. La circonstance que cet article conférait à la Communauté une compétence s'étendant au-delà du cadre strictement commercial ne semble guère avoir prêté à débat puisque les divergences doctrinales concernaient plus précisément l'appréciation de la portée des relations économiques extérieures relevant de la compétence communautaire[152].

Suivant cet avis, la Cour de justice a confirmé que les dispositions devaient être entendues largement comme renvoyant aux relations économiques extérieures et non pas seulement aux accords commerciaux[153]. Ainsi, la Cour juge, par exemple, que le système de préférence généralisé relève bien du domaine de la compétence communautaire. Pourtant, la Cour estime qu'il constitue « l'expression d'une nouvelle conception des relations commerciales internationales faisant une large place à des objectifs de développement »[154]. En ce sens, elle admet que ledit système dépasse la notion traditionnelle de commerce extérieur. Mais elle juge que la compétence de la Communauté qui se fonde sur l'article 113 couvre cette nouvelle conception[155].

Aux fins de disposer d'autres alternatives que les accords économiques et les accords d'association, les institutions ont développé le recours aux dispositions de l'article 235 TCE[156]. L'article prévoyait que « si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans

---

[150] Modifié depuis lors, l'actuel article 206 TFUE contient des objectifs plus larges : « Par l'établissement d'une union douanière conformément aux articles 28 à 32, l'Union contribue, dans l'intérêt commun, au développement harmonieux du commerce mondial, à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux et aux investissements étrangers directs, ainsi qu'à la réduction des barrières douanières et autres. ».

[151] L'article 113 § 1 dispose que « après l'expiration de la période de transition, la politique commerciale commune est fondée sur des principes uniformes notamment en ce qui concerne les modifications tarifaires, la conclusion d'accords tarifaires et commerciaux, l'uniformisation des mesures de libération, la politique d'exportation, ainsi que les mesures de défense commerciale, dont celles à prendre en cas de *dumping* et de subventions ».

[152] C. FLAESCH-MOUGIN, *op. cit.*, p. 141

[153] CJCE 12 juillet 1973, *Hauptzollamt Bremerhaven contre Massey-Ferguson GmbH*, Aff. 8-73**,** *Rec*. 897, pt 4 ; avis 1/78, préc not. 4.

[154]Arrêt du 26 mars 1987, *Commission contre Conseil*, Affaire 45/86**,** *Rec. 1493*, pt 18.

[155] Aff. 45/86, préc., pt 20.

[156] L'article 235 du traité de Rome (repris à l'article 308 TCE) dispose que « [s]i une action de la Communauté apparaît nécessaire, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent Traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée, prend les dispositions appropriées » ; v. not. G. PEETERS, « L'article 235 du traité C.E.E. et les relations extérieures de la C.E.E. », *RMCUE* 1973, pp. 141-144 et H. LESGUILLONS, « L'extension des compétences de la CEE par l'article 235 du Traité de Rome », *AFDI* 1974, pp. 886-904.

le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée, prend les dispositions appropriées ». Il en résulte une possibilité très importante d'accroissement du pouvoir d'action de la Communauté. Le potentiel représenté est d'ailleurs si important que ces dispositions ont pu être qualifiées de procédure de révision[157].

Certains auteurs en ont donc tiré la possibilité pour la Communauté d'étendre ses capacités de contracter au plan international[158]. La Cour de justice a confirmé la possibilité de ce recours en énonçant que l'article permettait « au Conseil de prendre toutes "dispositions appropriées" également dans le domaine des relations extérieures »[159]. L'utilisation complémentaire de cet article produisait toutefois un effet largement critiquable. Il conduisait, en effet, à donner une grande importance aux Etats dans le processus d'adoption de l'accord considéré, ce qui entraînait, de fait, un retour partiel sur l'exclusivité de la compétence communautaire[160]. Cependant, l'article présentait l'avantage d'éviter un blocage pur et simple d'un accord international qui dépassait le cadre des relations économiques de l'article 113. Ainsi, il offrait à la Communauté le bénéfice d'une possibilité d'extension de ses compétences quasi-illimitée en organisant la procédure encadrant une action fondée sur la reconnaissance par les acteurs principaux d'une compétence implicite[161].

C'est donc une utilisation des articles 113 et 235 qui a permis à la Communauté de diversifier le type de relations conventionnelles qu'elle pouvait offrir à ses partenaires[162]. C'est notamment grâce à ce fondement, et en raison du refus par les Etats ciblés de faire l'objet d'une association à la Communauté, qu'a été mise en place la coopération au développement de la Communauté[163]. En effet, le dépassement du cadre économique empêchait de fonder les accords

---

[157] Par ex. R. PINTO *in* G. VAN DER MEERSCH (dir.), *Droit des Communautés Européennes*, p 646 et P. H. TEITGEN, ibid., p. 17.

[158] V., par ex., G. PEETERS, *op. cit.*, p. 142 ; J. V. LOUIS, « Le fonds européen de la coopération monétaire », *CDE* 1973, p. 288.

[159] CJCE *AETR*, préc., pt 7.

[160] Le remplacement par le traité de Lisbonne de la consultation du Parlement Européen par son approbation amène cependant à relativiser les critiques précédentes. La Cour veille toutefois à censurer le recours à l'article 235 dans les cas où une disposition du traité confère à la Communauté la compétence nécessaire pour l'adoption d'un acte (par ex., CJCE 26 mars 1987, *Commission c. Conseil*, aff. 45/86, Rec. 1493, pt. 13).

[161] Puisque le recours à cette clause implique que les acteurs européens admettent que la compétence utilisée par le biais de cette modalité est nécessaire à l'accomplissement d'un objectif de l'Union ; en ce sens H.-J. RABE, *Dos Verordnungsrecht der Europaischen Wirtschaftsgemeinschaft, Hamburg*, 1963, p. 151 et s.,cité par H. LESGUILLONS, *op. cit.*, p. 886.

[162] F. DE LA SERRE, « La Communauté, acteur international ? », *Pouvoirs* 1994, n° 69, p. 109.

[163] Aujourd'hui fondée sur l'article 208 TFUE, elle a pour « objectif principal de la politique de l'Union dans ce domaine est la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté. L'Union tient compte des objectifs de la coopération au développement dans la mise en œuvre des politiques qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement. ».

de coopération conclus avec les Etats en voie de développement sur la politique commerciale commune[164]. De l'accord commercial à l'association, c'est donc une myriade de conventions qui pouvaient être signées avant que ne soit créée la PESC. Se plongeant dans une étude typologique de ces conventions, C. FLAESCH MOUGIN n'en dénombrait, déjà en 1979, pas moins de treize sortes[165].

B) L'accroissement de la dimension politique des relations extérieures

Grâce à l'accroissement des capacités internationales réalisé par l'interprétation des dispositions du traité, la Commission a pu bénéficier de potentialités d'action internationale étendues. Dans le cadre des relations extérieures de la Communauté, la Commission a su insuffler une dimension stratégique à l'exercice des capacités externes (1). Il en découle que les politiques qui se trouvent aujourd'hui dans le TFUE représentent sans conteste une part de l'action politique de l'Union sur la scène internationale (2)

1) L'existence de stratégies de politique internationale dans la mise en œuvre des relations extérieures communautaires

Le *treaty making power* de la Communauté lui permettait de gérer de nombreuses situations. Il en résultait pour elle, la possibilité de nouer des relations internationales en poursuivant des objectifs politiques et non strictement techniques. A ce titre, l'exemple de l'évolution de la coopération au développement illustre la prise de consistance politique de la Communauté européenne[166]. Cette politique ne s'est trouvée formellement intégrée aux politiques communautaires qu'à compter du traité de Maastricht. Néanmoins, ce dernier ne faisait alors que consacrer l'existence d'une politique déjà bien développée[167]. Initialement elle

[164] Par ex. l'accord-cadre de coopération commerciale et économique entre les Communautés européennes et le Canada (*JO L* 260 du 24.9.1976) fondé sur les articles 113 (207 TFUE) et 235 (217 TFUE) ; sur le sujet, v. not. M. FLORY, «La politique commerciale et la politique de développement», *in Trente ans de droit communautaire*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1984, pp. 414-424.

[165]C. FLAESCH-MOUGIN, *op. cit.*, p. 195 et s. ; ceux-ci comprennent, au sein des accords sectoriels, ceux par produit et ceux par activité, au sein des accords non préférentiels : l'accord tarifaire, l'accord commercial style période de transition, l'accord commercial style période définitive, l'accord de coopération commerciale, l'accord cadre de coopération économique et commerciale, au sein des accords préférentiels : l'accord non qualifié dit « accord commercial fort », l'accord d'association de coopération économique dit « association mineure », l'accord de libre-échange, l'accord d'association visant à la mise en place d'une zone de libre-échange, la convention de coopération et l'accord d'association fondé sur une union douanière.

[166] Par ex., J. LEBULLENGER, «La politique communautaire de coopération au développement», *RTDE* 1988, pp. 123-158.

[167] Art 130 U à Y du traité de Maastricht devenu 177 à 181 du TCE, désormais art. 208 à 211 TFUE .

procède de la volonté de la Communauté de mettre en place un lien spécifique entre la Communauté et certains territoires avec lesquels les membres conservaient des relations particulières[168].

D'une certaine manière, la coopération au développement découlait de l'adaptation à une nouvelle situation géo-politique de la politique concernant les territoires d'outre-mer des membres de la Communauté. En effet, sous la pression française, il a été inséré au traité de Rome, à la dernière minute, une partie la concernant les territoires d'outre-mer[169]. 31 pays et territoires d'outre-mer représentant 55 millions d'habitants étaient concernés par la convention d'application annexée au traité de Rome. L'application de cette convention fut soutenue par le premier Fonds Européen de Développement (FED) doté d'une enveloppe de 581 millions d'euros. En raison des vagues d'indépendance des territoires rattachés aux membres, il s'avérait nécessaire de conclure de véritables accords internationaux afin de maintenir des relations privilégiées entre ces nouveaux Etats et la Communauté. C'est ainsi qu'intervient la première convention de Yaoundé concernant 18 Etats africains et malgache associés[170]. L'adhésion britannique à la Communauté a naturellement conduit à revoir ce cadre juridique. La convention de Lomé succède donc à Yaoundé et concerne 46 Etats d'Afrique, des Caraïbes et du pacifique (ACP)[171]. Le cadre des relations entre les deux groupes n'a depuis cessé de prendre de l'ampleur puisqu'il associe lors de la signature de l'accord de Cotonou en 2000 à la Communauté, 77 Etats ACP[172]. L'accord, qui prévoit une association de 20 ans entre les partenaires, s'appuie alors sur le 9ème FED doté d'un montant de 13,5 milliards d'euros auxquels viennent s'ajouter les reliquats des fonds précédents[173].

L'ampleur d'une telle relation tant en termes d'Etats partenaires que de durée est particulièrement impressionnant. Ainsi, la coopération au développement qui ne visait initialement qu'à maintenir des liens particuliers s'est depuis mondialisée. En effet, les partenaires visés par l'action communautaire dépassent désormais le cadre des pays ACP. C'est d'abord et assez logiquement avec les pays méditerranéens que la Communauté s'est engagée,

---

[168] M. BOURRICHE, « La cohérence de la politique européenne de coopération au développement », *in* M. DONY et L.-S. ROSSI, *Démocratie, cohérence et transparence. Vers une constitutionnalisation de l'Union européenne ?* , éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2008, p. 251 : C. FLAESH-MOUGIN, *op. cit*., p. 17.

[169] Conférence de Venise des 29 et 30 mai 1956, v. en particulier le communiqué du 30 mai 1956.

[170] Signée le 20 juillet 1963, entrée en vigueur le 1er juin 1964 (*JO* L 93, 11 juin 1964) suivie ensuite par Yaoundé II signée le 29 juillet 1969, entrée en vigueur le 1er janvier 1971 (*JO* L 282, 28 décembre 1970).

[171] Signée le 28 février 1975, entrée en vigueur le 1er avril 1976, *JO* L 25 du 30 janv. 1976.

[172] Signée le 13 juin 2000, entrée en vigueur le 1er avril 2003, *JO* 317 du 15 déc. 2000.

[173] Le dixième FED concernant la période 2008-2013 s'élèvait pour sa part à 22,6 milliards d'euros et le 11ème relatif à la période 2014-2020 s'élève à 29,1 milliards d'euros.

que ce soit par le biais d'accords d'association[174] ou d'accords commerciaux préférentiels[175]. La Communauté s'est, par la suite, associée à l'Amérique latine dont nombre de pays bénéficient d'accords de coopération commerciale[176]. Enfin, même les pays asiatiques sont aujourd'hui concernés[177]. Par ailleurs, les pays d'Europe de l'Est bénéficient d'une situation particulière au regard de leur situation géographique[178].

Au plan matériel, la mondialisation de la politique de développement de la Communauté s'est opérée par la mise en place d'instruments autonomes par rapport aux accords de partenariat. Par exemple, le mécanisme d'aide alimentaire, fondé sur les dispositions relatives à la politique agricole commune, a permis de soutenir la politique de développement de la Communauté. Le système de préférences généralisées au profit des exportations de produits manufacturés et semi-finis en provenance des pays en voie de développement a rempli un rôle similaire à l'égard de l'action communautaire[179].

Ces mécanismes sont révélateurs de l'attitude de la Communauté vis-à-vis de l'action développée au profit de ces Etats. Ils participent de la démonstration de ce qu'après avoir réagi passivement aux nécessités du développement de ces pays, la Communauté a progressivement mis en place une véritable politique de coopération au développement[180]. Son

---

[174] En premier lieu par le biais d'accords d'association avec la Grèce (signé le 9 juillet 1961, entré en vigueur le 1er novembre 1962, *JO* 26/296 du 18 fév. 1963) et la Turquie (signé le 12 septembre 1963, entré en vigueur le 1er décembre 1964, *JO* du 29 déc. 1964) puis avec le Maroc (signé le 31 mars 1969, entré en vigueur le 1er septembre 1969, *JO* L 197/3 du 8 août 1969*)*, la Tunisie (signé le 28 mars 1969, entré en vigueur le 1er septembre 1969), Malte (signé le 1er mars 1971, entré en vigueur le 1er avril 1971, *JO L 61/2* du 14 mars 1971) et Chypre *(*signé le 14 mai 1973, entré en vigueur le 1er juin 1973, *JO L* 133du 2 mai 1973*)* ;

[175] Par le biais d'accords commerciaux préférentiels avec Israël (signé le 8 mai 1964, entré en vigueur le 1er juillet 1964, *JO 95* du 13.6.1964*,* p. 1518) et l'Espagne (signé le 20 juillet 1970, *JO L* 170/9 du 3 août 1970) ainsi qu'avec les accords passés avec le Liban le18 décembre 72 et la Yougoslavie (signé le 31 juillet 1973, entré en vigueur le 1er septembre 1973, *JO* L 224/2 du 13 août 1973.)

[176] Sans préférences douanières avec l'Argentine (signé le 8 novembre 1971, entré en vigueur le 1er janvier 1972, *JO* L 249/19 du 10 novembre 1971), le Brésil (signé le 22 mars 1974, entré en vigueur le 1er août 1974, *JO* L 102/24 du 11avril 1974), l'Uruguay (6 novembre 1973, entré en vigueur le 1er août 1974, *JO* L 333/2 du 4 décembre 197) et le Mexique (signé le 16 septembre 1975, entré en vigueur le 1er novembre 1975, *JO* L 247/11 du 23 septembre 1975).

[177] Accords non préférentiels avec l'Inde (signé le 21 mars 1974, entré en vigueur le 1er avril 1974, *JO* L 82/2 du 27 mars 1974), puis le Pakistan (signé le 21 juin 1976, entré en vigueur le 1er juillet 1976, *JO* L 168/2 du 28 juin 1976), le Bangladesh (signé le 16 novembre 1976, entré en vigueur le 1er décembre 1976 *JO* L 319/2 du 19 novembre 1976), le Sri Lanka (signé le 16 septembre 1975, entré en vigueur le 1er décembre 1975, *JO L* 247/2 du 23 septembre 1975) et la Chine (signé le 2 mai 1978, entré en vigueur le 1er juin 1978, *JO* L 123/2 du 11 mai 1978).

[178] Nombre d'entre eux rentrent dans le cadre de la politique de voisinage, la question étant alors de savoir s'ils peuvent prétendre à devenir membre ; ils sont de plus visés par des programmes spécifiques tels que le programme PHARE (destiné à l'aide à la reconstruction de la Pologne et de la Hongrie), le programme TACIS (Technical assistance for the Commonwealth of Independent States) pour Etats de l'ex-URSS et le programme CARDS en faveur des pays des Balkans.

[179] *JO* l 142 du 28 juin 1971.

[180] Le sommet de Paris en octobre 1972 est l'occasion de présenter un plan d'action global par lequel les dirigeants de la Communauté décident de créer progressivement une politique de coopération au développement à l'échelle mondiale, *Bull. CE* 1972/10.

approfondissement est d'ailleurs particulièrement important puisque la Communauté est aujourd'hui le donateur le plus généreux en termes d'aide au développement[181]. Plus généralement, son action s'est largement accrue tant au niveau du nombre d'Etats visés que des moyens mis en œuvre[182].

Ce renforcement des mécanismes dont dispose la Communauté témoigne de sa volonté de mener une politique efficace dans ce domaine. La dimension politique de l'action menée ne fait aucun doute. Mais cet aspect a encore été renforcé lors de l'adjonction des clauses de conditionnalité relatives aux droits de l'homme dans les accords de développement[183]. Ainsi, la Communauté a procédé à l'abandon progressif de « la réponse ponctuelle, la tactique du coup par coup pour développer une vision plus stratégique » des relations internationales[184].

En ce sens, la Commission estimait que les défis auxquels devait faire face la politique de coopération au développement ne pouvaient être relevés de manière crédible par les actions bilatérales des membres[185]. Par conséquent, une politique européenne se justifiait en ce qu'elle présente une véritable valeur ajoutée. L'action communautaire bénéficiait, en effet, d'une ampleur plus importante notamment en raison de la présence de la Communauté « dans la quasi-totalité des pays en développement par le biais d'accords commerciaux et de coopération » et dispose d' « un vaste réseau de représentations sur le terrain ». Plus encore, la Commission relevait que « les projets et programmes de la CE sont généralement plus vastes que ceux de la plupart des États membres ». De plus, la Commission rappelait que « la Communauté est le point naturel de mobilisation du poids économique et politique de l'Union, de ses ressources techniques existantes et de son expertise dans des domaines où la masse critique est élevée »[186].

---

[181] La Commission rapportait en 2000 que la Communauté et ses membres fournissaient environ 55% de l'aide publique au développement internationale (APD) et plus de deux tiers de l'aide sous forme de dons, que la Communauté européenne assumait aujourd'hui la responsabilité politique et financière de plus de 10% de l'APD totale mondiale, comparé à 5% en 1985 et qu'elle était également le donateur d'aide humanitaire le plus important dans le monde, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *La politique de développement de la Communauté européenne*, COM (2000) 212 final.

[182] Ainsi que nous le mentionnions le 9éme FED s'appuyait sur une dotation de 13,5 milliards d'euros, le 10ème sur une dotation de 22,6 milliards d'euros et le 11ème s'appuie sur une dotation de 29,1 milliards d'euros.

[183] Sur cette question, v. not. D. CACCAMISI, « La conditionnalité politique dans les relations de coopération au développement de la Communauté européenne », *Annales de Droit de Louvain*, vol. 65, n° 3-4, pp. 284-353 ; par ailleurs, le renforcement des pouvoirs du Parlement européen par l'obligation d'obtenir son avis conforme pour conclure un accord international dès l'Acte Unique européen, conduit à une systématisation du recours à ces clauses dans les relations extérieures de l'Europe.

[184] L. BALMOND et J. BOURRINET, *Les relations extérieures de l'Union européenne*, Paris, PUF, 1995, 126 p.

[185] Commission européenne, La *politique de coopération au développement à l'horizon 2000 : les rapports de la Communauté avec les pays en voie de développement dans la perspective de l'Union politique, les conséquences du traité de Maastricht* du 15 mai 1992, SEC (92) 915 final.

[186] COM (2000) 212 final, préc.

Enfin, elle notait que la Communauté constituait « un donateur majeur ainsi que le partenaire commercial le plus important des pays en développement »[187].

La Commission estime donc justifié que la Communauté ait réuni et absorbé les diverses politiques de développement nationales. Les Etats membres apparaissaient d'ailleurs convaincus du bien-fondé de cette solution puisque les révisions des traités ont conduit à communautariser, par le biais de leur inscription dans le droit primaire, la coopération au développement, puis l'aide humanitaire[188]. Cette réussite revient sans aucun doute au travail accompli en la matière par la Commission européenne. Elle a su, dans ces domaines, mettre en place une véritable stratégie globale[189]. Celle-ci s'avérait indispensable pour relier l'ensemble de ses politiques afin de parvenir aux objectifs fixés.

Dans ce domaine, la Commission est parvenue à mettre en place une politique de grande ampleur nécessitant l'utilisation de plusieurs ressources dans le cadre d'une action internationale. Dans ce cadre, elle reconnaissait disposer « de trois moyens d'action principaux pour poursuivre ses objectifs dans le domaine du développement - dialogue politique, coopération au développement et commerce ». Mais surtout, elle relevait que « ces trois dimensions doivent se renforcer l'une l'autre »[190]. Ainsi que le font valoir J. BOURRINET et M. TORRELLI, la réunion de ces dimensions au travers du maillage conventionnel lui a permis de mettre en œuvre une diplomatie économique qui entraîne des effets de « politisation » par la création de solidarités[191].

En ce sens, il bien possible d'envisager cette action sous l'angle d'une politique internationale. L'action communautaire visait déjà à entraîner des modifications de comportement d'Etats tiers. Ce faisant, cette politique offrait un instrument intéressant de projection de l'identité politique de l'Europe communautaire. La Commission ne s'y trompait d'ailleurs pas puisqu'elle évoquait le fait que « la politique de développement de la Communauté véhicule une certaine image de l'Europe dans le monde. La culture et les valeurs

---

[187] *Ibid*. Ce second point est d'autant plus important que suivant le « Programme de Doha pour le développement », la conférence des Nations-unies sur le financement du développement, qui s'est déroulée à Monterrey en mars 2002 et les conclusions du Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg, la Communauté entend renforcer le rôle du commerce dans le cadre des politiques de développement, v. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « Commerce et développement - Comment aider les pays en développement a tirer parti du commerce », COM (2002) 513 final.

[188] Articles 208 et s. et 214 du TFUE.

[189] V. par ex. Commission, SEC (92) 915 final ; Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions, *L'UE partenaire global pour le développement - Accélérer les progrès vers les objectifs du millénaire pour le développement*, COM (2008) 177 final.

[190] COM (2000) 212 final, préc.

[191] J. BOURRINET et M. TORRELLI, *Les relations extérieures de la C.E.E.*, Que sais-je, Vendôme, presses universitaires de France, 1980, p. 39.

de la coopération et de l'action collective envoient un message positif et fort aux partenaires des pays en voie de développement »[192]. A la lumière de ces éléments, F. SANTOPINTO estime que sur le plan commercial et sur celui du développement, l'Union se profile déjà comme un acteur incontournable et reconnu grâce à la reprise des domaines communautaires[193].

Les différentes actions entreprises par la Communauté dans les relations extérieures sont portées par des motivations politiques, même si elles ne sont parfois que sectorielles comme peut l'être le développement d'Etats tiers. Ainsi la Commission revendique qu'« au-delà de l'aide financière et technique, les compétences de la CE s'étendent aux questions commerciales, économiques et monétaires et aux questions politiques »[194]. De fait, l'action externe de la Communauté s'est étendue bien au-delà de ce que laissait suggérer le traité de Rome. Mais cette évolution due à l'activité des institutions est positivement perçue par les Etats membres[195]. En effet, l'importance du développement de l'action communautaire assure une visibilité internationale à l'Europe qui lui est profitable. Les révisions du droit primaire ont alors été l'occasion de consacrer et de valider ces développements en conférant aux politiques communautaires une assise juridique solide. Par conséquent, la coopération au développement qui vise à « l'éradication de la pauvreté »[196], la coopération économique, financière et technique avec les pays tiers qui vise à établir des actions dans ces domaines avec des pays autres que les pays en voie de développement[197], les mesures restrictives[198], ou encore l'aide humanitaire[199] constituent autant de domaines dans lesquels l'intervention européenne poursuit un objectif politique.

Le développement de cette perspective politique avant que ne soit créée la PESC explique d'ailleurs que cette politique ne soit pas appréhendée par les dispositions du traité de Maastricht comme le seul pilier de la politique internationale de l'Union européenne. En disposant que l'Union avait pour mission d'affirmer son identité sur la scène internationale « *notamment* par la mise en œuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune », l'article 2 du TUE indiquait implicitement que ce projet reposait également sur la mise en œuvre

[192] COM (2000) 212 final, préc.
[193] F. SANTOPINTO, « L'UE et la gestion de crises : le rôle de la Commission européenne » *in* B. DELCOURT, M. MARTINELLI et E. KLIMIS (éd.), *L'Union européenne et la gestion de crises*, éditions de l'université de Bruxelles, Bruxelles, 2008, p. 47.
[194] COM (2000) 212 final, préc.
[195] V. not. la déclaration du sommet de Paris, 19-21 octobre 1972, *Bull. CE* Octobre 1972, n° 10.
[196] Art. 208 et s. TFUE.
[197] Art. 212 et s. TFUE.
[198] Art. 215 TFUE.
[199] Art. 214 TFUE.

d'autres politiques européennes[200]. Il en résulte également que la dimension incontestablement politique des domaines de l'action extérieure qui se fondent sur le TFUE justifie que les rédacteurs aient œuvré à unifier l'action internationale de l'Union[201]. En effet, dès lors que l'action communautaire se trouve à dépasser le cadre économique et commercial, les interactions avec la politique étrangère commune s'en trouvent multipliées.

2) L'action politique internationale communautaire face à la PESC

En raison de la dualité de compétences, les questions relatives à la politique internationale sont susceptibles d'intéresser tout à la fois la PESC et les politiques de droit commun de l'Union européenne. Le commerce des biens à double-usage, par exemple, relève tout à la fois des prérogatives de la PESC et de la politique commerciale commune. L'exclusivité de la compétence commerciale n'a pas été sans poser de problème lorsqu'il a été nécessaire d'adopter des sanctions économiques à l'égard des tiers pour des motifs tenant de la politique étrangère et sécuritaire[202]. De même, par la nature diffuse de la menace, la lutte contre le terrorisme implique de faire usage de tout le spectre des compétences européennes[203]. Ainsi, elle implique, par exemple, de recourir à des instruments aussi divers que la coopération policière et judiciaire ou le gel des fonds afin de remplir des objectifs relevant de la politique étrangère[204].

La coopération au développement, par exemple, bien que développée sur la base communautaire, poursuit indéniablement des objectifs relevant du pilier PESC[205]. La Cour de justice elle-même se heurte à la difficulté de procéder à une stricte séparation de ces domaines[206]. Ainsi, l'article 177 TCE fixait comme objectif à cette politique « le développement économique et social durable des pays en développement et plus

[200] Nos italiques ; la même idée se retrouve dans l'actuel TUE puisque le préambule fait état de la volonté des membres de mettre en œuvre une PESC comprenant la définition progressive d'une défense commune qui renforcerait l'identité de l'Europe et son indépendance dans le monde ce qui induit que les rédacteurs admettent l'existence d'une identité européenne sur la scène internationale qui n'est que renforcée par la PESC et repose donc sur les autres dispositions en matière d'action extérieure.
[201] V. *infra* titre suivant.
[202] V. *infra* Partie I, Titre II, Chapitre I, Section I.
[203] Ph. MADDALON, « L'action extérieure de l'Union européenne », *Europe* 2008, n° 7, p. 61.
[204] Sur la nécessaire coopération inter pilier dans ce domaine, v. *infra*. Partie I, Titre II, Chapitre I, Section I.
[205] F. GRANELL, *op. cit*., p. 60 ; v. la stratégie européenne de sécurité, « Une Europe sûre dans un monde meilleur », Bruxelles, 12 déc. 2003
[206] V. par ex. CJCE 20 mai 2008, Commission c. Conseil, C-91/05 ; pour un commentaire v. I. BOSSE-PLATIERE, « La contribution de la Cour de justice des Communautés européennes à la cohérence de l'Union européenne », *RTDE* 2009, note sous arrêt, pp. 573-600.

particulièrement des plus défavorisés d'entre eux », « l'insertion harmonieuse et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale » ainsi que « la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement »[207]. Mais il précisait également que la « politique de la Communauté dans ce domaine contribue à l'objectif général de développement et de consolidation de la démocratie et de l'État de droit, ainsi qu'à l'objectif du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales »[208]. Or, ces objectifs ne sont pas sans rappeler ceux qui étaient fixés à la PESC avant le traité de Lisbonne[209]. Les méthodes elles-mêmes tendent à se rencontrer. Ainsi, l'aide au développement, comme la politique commerciale, implique des rencontres internationales et des déclarations publiques tout comme la politique étrangère et de sécurité commune[210]. Cette répartition inefficiente conduit à qualifier l'étanchéité des politiques faisant partie de l'action extérieure de « schéma fictif »[211].

Dans ce cadre, il est légitime de se demander si la création de la politique étrangère ne conduisait pas, en pratique, à ajouter une seconde politique étrangère dans le système de l'Union qui possédait déjà celle développée par la Communauté. En effet, la mise en place de stratégies concernant les actions extérieures de la Communauté qui présentent une dimension politique aurait pu amener à admettre l'existence d'une politique étrangère communautaire. Le motif principal de la réticence doctrinale à reconnaître cette dimension se situe dans l'absence de moyens classiques de politique étrangère à disposition de la Communauté[212].

---

[207] 177 § 1 TCE.

[208] 177 § 2 TCE.

[209] Aux termes de l'ex-Article 11 TUE :« 1. L'Union définit et met en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune couvrant tous les domaines de la politique étrangère et de sécurité, dont les objectifs sont:
— la sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux, de l'indépendance et de l'intégrité de l'Union, conformément aux principes de la charte des Nations unies,
— le renforcement de la sécurité de l'Union sous toutes ses formes,
— le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale, conformément aux principes de la charte des Nations unies, ainsi qu'aux principes de l'acte final d'Helsinki et aux objectifs de la charte de Paris, y compris ceux relatifs aux frontières extérieures,
— la promotion de la coopération internationale,
— le développement et le renforcement de la démocratie et de l'État de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

[210] Ph. MADDALON, « L'action extérieure de l'Union européenne », *Europe*, juillet 2008, n° 7, dossier : « Le traité de Lisbonne : oui, non, mais à quoi ? », p. 61.

[211] *Ibid.*, p. 61.

[212] V., par ex., M. BOURRINET, *op. cit.*, p. 38 ; F. DUCHÊNE, "The European community and the uncertainties of interdependence", *in* M. KOHNSTAMM, W. HAGER (eds.), *A Nation Writ Large? Foreign Policy Problems before the European Community*, Londres, Macmillan, 1973, p. 19 ; R. KAGAN, *La puissance et la faiblesse, Les Etats-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial*, New York, Plon, 2003, p. 9 ; H. BULL, "Civilian Power Europe: A Contradiction *in* Terms? ", *JCMS* 1982, vol. 21, n° I et 2, p. 151 ; A. PIJPERS, "The Twelve out-of-Area: A Civilian Power *in* an Uncivil World? ", *in* A. PIJPERS, E. REGELSBERGER et W. WESSELS (eds.), *op. cit.,* pp. 143-165 ; G. THERBORN, "Europe *in* the Twenty-First Century", *in* P. GOWAN et P. ANDERSON (eds.), *The question of Europe*, Londres, Verso, 1997, pp. 357-384 ; M. LEFEBVRE, « la puissance par les institutions – Outils et moyens de la politique extérieure européenne », *in* J.-M. HUISSOUD et P. ROYER (dir.), *Europe : la puissance au bois dormant, Paris*, PUF, 2008, p. 49

Dans le cadre de la construction européenne, c'est à la PESC que revient la tâche de combler ce déficit instrumental. Par ailleurs, la PESC dispose d'une vision plus générale de l'environnement extérieur de l'Union qu'elle ne doit pas appréhender au prisme d'objectifs sectoriels[213]. Il ne fait toutefois aucun doute que l'action menée par la Communauté dispose d'une portée politique dépassant ces objectifs sectoriels. En effet, sa méthode d'action internationale participe de son affirmation en tant qu'acteur singulier des relations internationales[214]. En ce sens, l'action internationale de la Communauté reposait déjà sur la construction d'une « diplomatie coopérante » qui s'ajoute à la PESC pour former la politique internationale de l'Union[215].

Cette vision semble être confirmée par la mise en place du traité de Lisbonne. C'est en considérant l'importance stratégico-politique des actions externes menées dans le cadre communautaire que les rédacteurs ont entrepris de les réunir au sein d'une partie concernant l'action extérieure au sein du TFUE[216]. Car ce faisant, ils reliaient ces diverses actions internationales à la PESC afin d'unifier l'ensemble de l'action extérieure de l'Union européenne au service des objectifs internationaux qui lui sont attribués. Le traité de Lisbonne ne se contente plus d'insérer des dispositions quant à la complémentarité et la cohérence de ces politiques mais leur fixe des objectifs communs à la lumière desquels chacune des politiques européennes devront être conduites[217]. D'un autre côté, le traité ne remet pas en cause la dimension politique de la partie héritée de la Communauté. Au contraire, l'insertion de la clause de solidarité dans le TFUE consacre toute l'importance politique de ce cadre de l'action extérieure européenne[218].

---

[213] Sur le rôle de la PESC, v. *infra* chapitre suivant.

[214] V. not. F. DUCHENE, *op. cit*., pp. 1-21 ; I. MANNERS, "Normative Power Europe: A contradiction *in* terms? ", *JCMS* 2002, n° 2, vol. 40, pp. 235-258 ; Z. LAÏDI, *La norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne*, Paris, Les presses de SciencesPo, 2008, 291 p.

[215] F. PETITEVILLE, *La politique internationale de l'Union européenne*, Paris, Sciences po les presses, 2006, p. 97

[216] Cinquième partie, art. 205 et s.

[217] L'article 21 TUE fixe les objectifs de l'action internationale de l'UE encadrant l'action dans les domaines de la PESC, de l'action extérieure définie dans le TFUE ainsi que les aspects extérieures des autres politiques de l'Union. L'article 205 TFUE quant à lui, lie les différentes politiques de l'Union dans le cadre de son action extérieure définies dans le TFUE à l'action extérieure tel que définie dans le TUE. Seul les articles concernant la politique commerciale commune conservent leur rédaction antérieure, les dispositions relatives aux autres politiques faisant systématiquement référence aux principes et objectifs de l'action extérieure définie dans le TUE.

[218] L'article 222 du TFUE dispose que cette clause a vocation à s'appliquer lorsque l'un des membres est « l'objet d'une attaque terroriste ou la victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine » pour qu'il soit porté assistance à l'Eta visé ; elle constitue le pendant civil de la clause de défense collective de l'article 42 § 7 du TUE.

Chapitre II :
La PESC comme instrument déterminant de l'affirmation de l'identité internationale

Le cadre institutionnel de l'Union européenne fait reposer l'action internationale de l'Union sur deux mécanismes concurrents. Le premier d'entre eux est constitué par l'usage des politiques du TFUE qui succèdent aux politiques extérieures communautaires. Le second mécanisme est celui explicitement dédié à la conduite d'une politique étrangère commune que l'on retrouve dans le TUE. Ce dernier, au contraire des relations extérieures communautaires, a été expressément créé dans le but de développer une action politique internationale européenne.

L'ajout de cette politique au système institutionnel constitue sans doute le plus important changement depuis sa création. L'élargissement de l'action européenne aux domaines de la politique étrangère et de la coopération judiciaire et policière s'inscrit d'ailleurs dans la mise en place d'un second souffle institutionnel qui se matérialise par la création de l'Union européenne. Dans cette optique, la politique étrangère représente un outil de la construction politique européenne.

Mais l'apport immédiat de la PESC s'effectue dans le domaine de la politique internationale de l'Union puisque cette politique introduit formellement l'ambition de l'Union de devenir un acteur international en entendant lui en fournir les moyens. Dès lors, il est attendu que la PESC constitue le fondement principal de la politique extérieure de l'Union malgré son arrivée tardive dans le système juridique européen. Compte tenu du développement de l'action extérieure sur le fondement du droit communautaire, la PESC devait compléter cette dimension déjà existante. En ce sens, son introduction s'accompagne de la formulation de l'objectif d'affirmation identitaire de l'Union sur la scène internationale dans le traité instituant l'Union européenne.

Il en résulte qu'il appartient à la PESC à la fois d'œuvrer à la construction et au renforcement d'une identité politique de l'Union ainsi qu'à son exposition sur la scène internationale. Il convient donc, tout d'abord, d'examiner le rôle dévolu à la politique étrangère dans le processus de construction politique (Section I). Il importe, ensuite, d'examiner son apport quant à la conduite d'une action politique sur la scène internationale (Section II).

Section I : La politique étrangère comme instrument d'union politique

Les limites inhérentes au cadre communautaire exigeaient des modifications institutionnelles pour créer une politique internationale européenne. Au contraire de ce qui concerne les relations extérieures de la Communauté, l'apparition et le développement de la politique étrangère et de sécurité commune se réalise sous le strict contrôle des Etats. De même, la dimension internationale de l'action européenne est explicitement encadrée.

La prise en main de cette politique par les Etats s'explique largement par l'enjeu politique que représente l'intégration de la politique étrangère. De fait, la création d'une politique étrangère européenne repose sur la volonté de créer une union politique entre les membres (I). Il en découle que le régime de la PESC reflète une approche constructive de l'unité politique (II).

I La politique étrangère européenne fondée sur le processus d'union politique

La mise en place d'une politique étrangère échappe au cadre communautaire en raison des dispositions des traités. Elle s'est réalisée en lien étroit avec le processus d'intégration politique. Ainsi, le lien ostensible entre les deux notions est apparu dès la mise en place de la Coopération politique européenne (A). L'intégration de cet instrument destiné à établir une politique étrangère européenne dans le cadre de l'Union européenne se concrétise en conservant ce lien fondamental avec le processus d'union politique (B).

A) La Coopération politique européenne comme instrument d'unification politique

L'instauration de la Coopération politique européenne constitue sans aucun doute le premier pas d'envergure réalisé par les Etats membres vers la création d'une politique étrangère européenne. La création de cette coopération ne résulte néanmoins pas directement du projet de faire de la Communauté européenne un acteur international. Elle provient de la réflexion induite par l'étude confiée aux ministres des affaires étrangères portant sur « la meilleure voie de progrès dans le domaine de l'unification politique »[219]. Dans le cadre de leur travail, les

[219] Rapport Davignon, du 27 octobre 1970, *Bull. CE* 1970, n° 11, p. 9 ; texte également disponible dans P. GERBET, F. DE LA SERRE, et G. NAFILYAN, *L'union politique de l'Europe: jalons et textes*, Paris, la documentation française, 1998, p. 167 et s. ; v. not. Ph. DE SCHOUTHEETE, *La coopération politique européenne*, Paris/Bruxelles, Nathan/Labor, 1980, 238 p. ; et P. BRÜCKNER, « La coopération politique européenne », *RMCUE* 1982, pp. 59-63.

ministres se fondaient sur les conclusions des chefs d'Etat et de gouvernement contenues dans le communiqué de La Haye. Aux termes de celles-ci, les responsables des Etats membres faisaient notamment état de ce qu'ils étaient déterminés à « préparer les voies d'une Europe unie, en mesure d'assumer ses responsabilités dans le monde de demain et d'apporter une contribution répondant à sa tradition et à sa mission »[220]. Les ministres des affaires étrangères aboutissaient, au terme de leur réflexion, à une conclusion reposant sur trois points. En premier lieu, il convenait, selon eux, de « donner forme à la volonté d'union politique » qui sous tendait les progrès des Communautés européennes. En deuxième lieu, ils estimaient nécessaire « que la construction de l'Europe se poursuive par étapes successives et que se développe de manière graduelle la méthode et les instruments les plus appropriés pour permettre une action politique commune ». Enfin, ils notaient que l'Europe devait « se préparer à exercer les responsabilités que sa cohésion accrue et son rôle grandissant lui [faisaient] un devoir en même temps qu'une nécessité d'assumer dans le monde »[221].

Partant, les ministres jugeaient « que c'est dans le domaine de la concertation des politiques étrangères qu'il [convenait] de faire porter concrètement les premiers efforts pour manifester aux yeux de tous que l'Europe a une vocation politique ». La création d'un instrument européen de politique étrangère constituait donc un moyen destiné à parachever le projet d'union politique. Ainsi que l'indique J. CHARPENTIER, le projet de coopération s'inscrit « dans la perspective ambitieuse de l'union politique, comme une expérience immédiate destinée à en favoriser l'avènement »[222]. Bien qu'indiscutablement présente à l'esprit des ministres qui l'évoquaient, la nécessité de faire de l'Europe une puissance internationale ne constituait pas le fondement principal de l'instauration de la CPE.

L'incidence de cette double portée se retrouve ostensiblement dans le cadre juridique auquel il est fait recours pour développer cette nouvelle branche de l'intégration européenne. En effet, la CPE se démarque largement du cadre communautaire au plan institutionnel. Les ministres entendaient réaliser l'intégration politique dans ce domaine en usant d'une autre méthode que celle de l'intégration communautaire. En ce sens, la mise en place de cet outil hors du cadre intégré matérialise donc la conception souverainiste, voire gaulliste, de la construction

[220] Communiqué des 1er et 2 décembre 1969, conférence des chefs d'Etat ou de gouvernement des six, *Bull. CE,* 1970, n° 1, p. 12.
[221] Rapport Davignon préc.
[222] J. CHARPENTIER, « La coopération politique entre les Etats membres des Communautés européennes », *AFDI*, 1979, p. 755.

européenne[223]. En pratique, ce choix implique, en premier lieu, de ne pas procéder à une intégration formelle de la CPE aux traités communautaires. Par ailleurs, la coopération préserve strictement la souveraineté des membres en ne prévoyant pas de transfert de compétence à une autorité supranationale. Par conséquent, les décisions sont adoptées selon un vote unanime. L'union politique est ainsi appelée à se former de manière empirique grâce à la production des concertations étatiques. De fait, la CPE repose sur la mise en œuvre de modalités de coopération classique dans les relations internationales conduisant à évoquer, pour la distinguer, la méthode intergouvernementale[224].

Le choix, justifié par un réalisme politique, de ne pas faire reposer l'union politique sur les ressorts communautaires, conduit inévitablement à une exclusion importante des institutions communes[225]. Il en résulte que malgré les liens dont elle dispose indubitablement avec la Communauté européenne, la CPE est tenue à l'écart de son système juridique[226]. Ainsi, l'absence de lien formel avec le traité de Rome exclut que la Commission et le Parlement européen bénéficient d'un rôle comparable à celui qu'ils remplissent dans le cadre communautaire. Les points de contact sont très réduits puisque la Commission est simplement invitée « à faire connaître son avis » lorsque les travaux de la CPE entraînent des effets sur les activités des Communautés[227]. Bien que le projet reconnaisse l'importance d'« associer l'opinion publique et ses représentants », le Parlement n'est pas appelé à participer à la CPE au-delà d'un colloque semestriel informel réunissant ministres et parlementaires[228].

La prépondérance de l'objectif interne de cette construction a conduit à ce que les objectifs attribués à la CPE ne constituaient pas des objectifs de politique étrangère. La CPE devait « assurer par une information et des consultations régulières une meilleure compréhension mutuelle sur les grands problèmes de politique internationale ». Elle devait

---

[223] En ce sens, cette réalisation reprend l'esprit du plan Fouchet ; F. DE LA SERRE, « La Communauté, acteur international ? », *Pouvoirs* 1994, n° 69, p. 108 ; v. aussi M. CLAPIE, *Manuel d'institutions européennes*, 3ème éd., Paris, Flammarion, 2010, p. 134 et s.

[224] Le caractère intergouvernemental de la construction ne doit pas faire oublier que « rien n'est plus éloigné de la diplomatie traditionnelle que l'effort systématique et approfondi de coordination, par contact direct entre leurs services, auquel les Neuf se livrent alors», PH. DE SCHOUTHEETE, *op. cit*., p. 52 ; dans le même sens, F. DE LA SERRE, « La Communauté, acteur international ? », *Pouvoirs* 1994, n° 69, p. 11.

[225] Cette considération s'impose d'ailleurs également lors de l'élaboration du traité de Maastricht, v. l'avis de la Commission des Communautés européennes du 21 octobre 1990 relatif au projet de révision du Traité instituant la Communauté économique européenne concernant l'Union politique, COM (90) 600 final.

[226] Les ministres affirment, en effet, que « les Communautés européennes demeurent le noyau originel à partir duquel l'unité européenne s'est développée et a pris son essor », Rapport Davignon préc.

[227] Rapport Davignon préc ; v. Ch. REICH, « Le rôle de la commission des Communautés Européennes dans la coopération politique européenne », *RMCUE* 1989, pp. 560-563.

[228] *Ibid.* La question de la place accordée au Parlement européen prend d'ailleurs une importance particulière en raison du but poursuivi par la CPE. En effet, la construction d'une Union politique passe nécessairement par un renforcement de la démocratie du système européen et par là par un accroissement des responsabilités du Parlement.

également « renforcer leur solidarité en favorisant une harmonisation des points de vue, la concertation des attitudes et […] des actions communes »[229]. Or, ces objectifs n'entrainaient aucune implication matérielle quant à la politique qu'auraient dû conduire les Etats membres sur la scène internationale. Il en ressort que la CPE avait, sans ambiguïté, pour principal objectif de procéder à un rapprochement politique des membres. La politique étrangère ne représente dans l'optique de ses bâtisseurs qu'un sujet fédérateur susceptible de favoriser la réunion des intérêts étatiques.

Dans cette perspective, il était logique que la CPE n'impose pas d'autre obligation qu'une consultation régulière des membres complétée par des consultations extraordinaires lorsque les circonstances les imposent à l'agenda européen. De fait, la CPE s'apparentait à une entreprise de socialisation des politiques et diplomaties nationales[230]. Elle visait à conduire les acteurs nationaux à mettre fin à des réflexes isolationnistes pour privilégier un dialogue constant entre les partenaires européens. Ceci justifiait que le domaine couvert par la CPE soit potentiellement illimité. En ce sens, les réunions pouvaient porter sur « toute question importante de politique étrangère », ce qui laissait aux membres toute latitude quant au choix des sujets qu'ils acceptaient de traiter en commun.

Cet objet spécifique permet d'appréhender, sous un angle moins sévère, l'apparent manque d'ambition de la CPE. En ce sens, F. TERPAN estimait que l'on pouvait reprocher à la coopération le fait qu' « aboutir à une position commune [était] trop souvent une fin en soi »[231]. L'auteur notait, par exemple, que la seule existence d'une déclaration publique telle que la déclaration de Venise sur le conflit israélo-rabe était considérée comme une réussite majeure[232]. La circonstance qu'elle reflétait une position commune, qui plus est divergente de celle des Etats-Unis, conduisait à s'en satisfaire malgré la circonstance que cette déclaration reste dépourvue de réalisation effective[233]. Or, l'objet primordial de la CPE, dans l'esprit de ses créateurs, peut permettre d'expliquer ce paradoxe.

S'agissant de l'objectif de rapprochement politique, le bilan apparaît plus positif que celui des réalisations effectives de la politique extérieure européenne[234]. La coopération a, en

[229] Rapport Davignon préc.
[230] F. PETITEVILLE, *La politique internationale de l'Union européenne*, Paris, Sciences po les presses, 2006, p. 28.
[231] *Ibid.*, p . 23 ; F. DE LA SERRE, « La Communauté… », *op. cit.*, p. 111.
[232] Déclaration du 13 juin 1980.
[233] F. TERPAN, *ibid.*
[234] F. DE LA SERRE, *ibid.*, p. 110.

effet, permis de mettre en place un « réflexe de concertation »[235]. Le président de la CPE reconnaissait déjà en 1977, l'existence d'une « forte pression sur nos appareils diplomatiques pour que nous agissions ensemble, que nous exprimions d'une seule voix, que nous évitions les discordances »[236].

PH. DE SCHOUTHEETE enjoignait, en ce sens, de garder à l'esprit que « la coopération politique n'est qu'un volet, parmi d'autres d'un rapprochement des pays européens en cours depuis 30 ans. Elle n'a de sens que dans cette perspective d'ensemble »[237]. Concernant la politique étrangère, la CPE ne fait qu'en poser « les jalons fondamentaux […] : l'apprentissage de la concertation européenne entre les différentes diplomaties nationales, l'institutionnalisation de la coopération entre les ministères des Affaires étrangères, la définition d'un socle de normes et de principes identifiant une "approche européenne" des questions internationales »[238].

B) La création de la PESC marquée par le processus d'union politique

L'importance des considérations relatives à l'union politique lors de l'élaboration de la CPE ne laisse guère de doutes quant aux ambitions réellement poursuivies par les ministres. Dans le cadre de l'avènement de l'Union européenne, la politique étrangère demeure appréhendée comme un instrument d'unification politique. Ainsi, c'est la conférence chargée de travailler sur le renforcement et le développement de l'union politique qui est désignée par le Conseil européen pour aborder les questions relatives à la politique extérieure de l'Europe[239]. Cette institution estime que la réaffirmation de la volonté de création d'une union politique entraîne la nécessité « d'assurer l'unité et la cohérence de l'action de la Communauté sur la scène

[235] Ph. DE SCHOUTHEETE estime à cet égard que de la même manière que l'action de la Communauté européenne a abouti à la consécration d'un « acquis communautaire », la CPE a conduit à celle d'un « réflexe de concertation », *op cit*, p. 117.
[236] M. SIMONET qui exerçait en novembre 1977 la présidence de la CPE et s'exprimait devant le Parlement Européen, déclarait à cet égard : « Je crois pouvoir dire que les pratiques de coopération politique sont devenues plus fortes et plus exigeantes que les textes ne le comportent. Il s'est développé entre nous une sorte de droit coutumier, qui n'est assorti bien sûr d'aucune sanction, mais qui a le caractère d'une règle reconnue, qu'on viole à l'occasion mais dont on reconnaît l'existence. Il existe désormais une assez forte pression sur nos appareils diplomatiques pour que nous agissions ensemble, que nous exprimions d'une seule voix, que nous évitions les discordances. », cité par PH. DE SCHOUTHEETE, *op. cit*., p. 49.
[237] *Ibid.,* p 163.
[238] F. PETITEVILLE « L'Union européenne, acteur international "global" ? », *Revue internationale et stratégique* 2002, vol. 3, n° 47, p. 145.
[239] Conclusions de la présidence du Conseil européen, 14 et 15 décembre 1990, Rome ; de fait seules deux conférences sont envisagées : une portant sur l'UEM et une sur l'union politique.

internationale »[240]. De sorte qu'il considère comme une évidence le lien symbiotique entre la politique étrangère de l'Union et l'union politique. De fait, la question de la politique étrangère est traitée dans le même cadre que celle de la légitimité démocratique et de la citoyenneté européenne. Ainsi, il est symptomatique de constater qu'alors que l'union économique et monétaire, par exemple, fait l'objet d'une conférence intergouvernemental dédiée, la politique étrangère de l'Union n'est abordée qu'au travers de la conférence visant à renforcer l'union politique de l'Europe[241].

Il en ressort que l'objectif sous-jacent de la construction d'une politique internationale demeure identique lors de l'élaboration de la PESC. Ceci implique que le processus de rapprochement des politiques nationales importe toujours plus que la réalisation effective de la politique étrangère de l'Union. Cette perspective se retrouve notamment dans les objectifs assignés à la PESC. Les dispositions relatives à la PESC lui enjoignent, en plus de viser à assurer la sécurité de l'Union, d'assurer « la sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux, de l'indépendance et de l'intégrité de l'Union ». La PESC doit également viser au maintien de la paix, à la promotion de la coopération internationale et enfin au développement et au « renforcement de la démocratie et de l'État de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales »[242]. Il nous semble que l'on peut tirer de ces objectifs fédérateurs, la volonté de renforcer et de préciser le rapprochement politique entre les membres qu'avait initié la CPE. En ce sens, la volonté de faire reposer l'union politique sur la concertation en matière de politique étrangère explique que la PESC apparaisse comme l'instrument principal de l'affirmation de « l'identité de l'Union sur la scène internationale »[243]. En effet, l'absence de définition précise des valeurs communes et intérêts fondamentaux de l'Union que la PESC entend défendre, laisse aux Etats membres qui agissent dans le cadre de

[240] Lors de sa réunion du 28 avril 1990, le Conseil européen, après avoir confirmé son engagement à l'égard de l'Union politique, a décidé qu'« un examen détaillé sera entrepris immédiatement sur la nécessité d'apporter d'éventuelles modifications, au traité en vue de renforcer la légitimité démocratique de l'Union, de permettre à la Communauté et à ses institutions de répondre efficacement et de manière effective aux exigences de la nouvelle situation et d'assurer l'unité et la cohérence de l'action de la Communauté sur la scène internationale ».

[241] Conclusions de la présidence du Conseil européen, 14 et 15 décembre 1990, Rome ; dans le même sens, la Commission européenne considère également la politique étrangère comme un instrument permettant la création d'une union politique ce qui la conduit à mettre en avant la nécessité d'une politique commune, avis de la Commission du 21 octobre 1990 relatif au projet de révision du Traité instituant la Communauté économique européenne concernant l'Union politique, COM (90).

[242] Ex-article 11 du TUE.

[243] Art. B devenu par la suite l'ex-article 2 du TUE.

cette politique commune, une latitude importante quant à la construction identitaire de l'Union[244].

Bien sûr, cette orientation contribue à ce que la PESC présente des lacunes similaires à celles de la CPE[245]. La Commission, par exemple, se satisfait du travail réalisé au plan de l'union politique, mais se montre sévère à l'égard de l'effectivité de cette politique[246]. Elle estime que celle-ci dépend de la volonté politique des Etats de la renforcer mais aussi de l'existence d'« objectifs clairement définis »[247]. Dès lors, il convient d'observer que si la perspective internationale se trouve largement précisée, elle n'occulte pas l'objectif véritable inhérent à la PESC. Malgré le bond institutionnel réalisé, la PESC continue de présenter un double visage en ce qu'elle représente un instrument de structuration identitaire interne à l'Europe tout autant qu'un instrument d'influence de son environnement externe. Il est donc nécessaire de conserver à l'esprit que le développement de la politique étrangère européenne reste une composante du projet plus global d'union politique. Considérant son importance, elle en est même une composante essentielle comme le rappelle E. ZOLLER[248]. Confirmant cette lecture, V. GISCARD D'ESTAING énonçait, lors des travaux de la convention relative au traité constitutionnel européen, que la PESC représentait une « des pierres de touche de la constitution européenne et de l'union politique qu'elle est censée concrétiser »[249].

II La PESC, pilier de l'unification politique de l'Union européenne

La circonstance que le lien entre unification politique et politique étrangère persiste influe inévitablement sur la construction de cette politique commune. L'enjeu de politique interne contribue, en effet, à singulariser la politique étrangère de l'Union dans son système juridique. La particularité de cette politique réside notamment en ce qu'elle repose sur des modalités de fonctionnement de type « intergouvernemental » protecteurs de la souveraineté étatique (A). La PESC se démarque également des politiques communes communautaires par

[244] Sur le rôle des objectifs de l'article 11 TUE dans la construction identitaire, v. F. TERPAN *in* I. PINGEL (dir.), *Commentaire article par article des traités UE et CE : de Rome à Lisbonne*, Bâle/Paris/Bruxelles, Helbing Lichtenhahn/Dalloz/Bruylant, 2e édition, 2010, p. 40.
[245] F. DE LA SERRE, « La Communauté, acteur international ? », *Pouvoirs* 1994, n° 69, p. 111.
[246]Commission européenne, *Renforcer l'Union politique et préparer l'élargissement*, COM (96) 90 final du 28 février 1996.
[247] *Idem.*
[248] E. ZOLLER, *La politique étrangère et de sécurité commune en Europe*, Saarbrücken : Universität des Saarlandes, 1993, p. 3.
[249] G. BONO « La PESC et la PESDC dans la Constitution européenne : évaluation sur la base du projet de la Convention », *AFRI* 2004, p. 556.

les objectifs qui lui sont conférés. Ces derniers mettent en lumière la perspective de structuration politique poursuivie au détriment de l'effectivité de cette politique (B).

A) Le maintien d'une approche intergouvernementale des affaires étrangères de l'Union.

Les réformes institutionnelles n'ont pas entraîné de modification de l'approche fondamentale de la politique étrangère dans le cadre européen. Ainsi, le processus décisionnel demeure donc, depuis la CPE, rigoureusement respectueux de la souveraineté des Etats membres (1). De même que la portée juridique des décisions adoptées dans le cadre de la PESC reste limitée en comparaison de celles adoptées dans le cadre communautaire (2).

1) Le maintien du vote à l'unanimité pour l'adoption des décisions

Le lien indicible entre union politique et politique étrangère rend complexe l'évolution de ce domaine de compétence dans le cadre institutionnel européen. Dès lors que la question concerne un enjeu essentiel touchant à l'avenir de la structure de l'organisation, les tensions politiques internes s'en trouvent exacerbées. Ainsi que l'évoque A. TIZZANO, la politique extérieure de l'Union a rapidement été perçue comme un test révélateur de ce qu'est l'Union européenne[250]. Dès lors, la circonstance que la politique étrangère ne soit pas intégrée au cadre communautaire résulte de la réalisation d'un « compromis […] entre ceux qui ont voulu mettre en place une véritable Union politique et ceux qui se sont montrés réservés face à la perspective d'attribution à l'Union de compétences dans les matières à dominante politique, liées au noyau dur de l'État »[251].

Cette circonstance pourrait également se justifier par la volonté des Etats de ne pas se trouver trop abruptement dépossédés d'une compétence liée à la garantie de leur sécurité nationale. Toutefois, cet argument seul ne justifie pas que des domaines liés à la politique étrangère mais ne participant que très indirectement à cette garantie n'aient pas été intégrés. Par ailleurs, l'insertion de clauses de sauvegarde identiques à celles présentes dans le cadre

[250] L'auteur évoque l'idée selon laquelle la politique étrangère constituerait le « *litmus test* » de l'Union européenne, A. TIZZANO, "The Foreign Relations Law of the EU between Supranationality and Intergovernmental" *in* E. CANNIZARO (éd.), *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague-London-New York, Kluwer law international, 2002, p. 135.
[251] E. NEFRAMI, « La politique étrangère et de sécurité commune et l'identité de l'Union européenne », *AFDI* 2004, p. 826.

communautaire aurait pu préserver les Etats membres du risque de ne pouvoir assurer leur sécurité en raison d'un transfert de compétence. Le traité sur l'Union européenne prévoit d'ailleurs une telle disposition qui peut trouver à s'appliquer dans les cas où le vote d'une décision devrait être réalisé à la majorité qualifiée[252]. Ainsi, ce seul motif nous paraît insuffisant à justifier l'exclusion générale de la politique étrangère des mécanismes communautaires.

Le traité de Maastricht ne met pas fin à la dualité structurelle des relations étrangères. Lors de son analyse de la situation de ce domaine d'action, la Commission relevait que le manque de maturité de l'unité politique entre les membres rendait difficile la perspective de créer une politique extérieure unique. Elle précisait qu'« il serait irréaliste de parler de politique unique alors qu'à l'évidence les Etats membres ont, notamment à l'égard de certaines parties du monde, des traditions de relations privilégiées ou des positions géopolitiques ancrées dans leur histoire ». Par ailleurs, la Commission notait que « les douze Etats membres [n'avaient] pas encore la même évaluation de leurs responsabilités ou de leurs engagements généraux et particuliers dans les diverses parties du Monde ». Cette évaluation la conduisait à opter pour l'idée d'une « politique commune »[253]. Dans ce contexte, la Commission préconisait une « approche souple et pragmatique » concernant l'évolution de la PESC, tout en précisant que « le traité [devait] cependant indiquer les procédures et les moyens d'une politique commune menant à l'Union Européenne »[254]. Poursuivant dans cette direction, la Commission proposait de confier au Conseil européen le soin de préciser quelles questions devaient passer du cadre de la coopération politique à celui de la politique étrangère et de sécurité commune dans le cadre de laquelle les décisions seraient prises à une majorité renforcée[255].

Le traité de Maastricht a finalement procédé à une intégration plus poussée de la CPE dans le système européen au travers d'une politique commune particulière[256]. Cette nouvelle qualification implique un saut important dans l'intégration des politiques extérieures. En effet, les notions de coopération et de politique commune recouvrent des réalités fort différentes[257].

---

[252] Aux termes de l'article 31 § 2 : « [s]i un membre du Conseil déclare que, pour des raisons de politique nationale vitales et qu'il expose, il a l'intention de s'opposer à l'adoption d'une décision devant être prise à la majorité qualifiée, il n'est pas procédé au vote. Le haut représentant recherche, en étroite consultation avec l'État membre concerné, une solution acceptable pour celui-ci. En l'absence d'un résultat, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut demander que le Conseil européen soit saisi de la question en vue d'une décision à l'unanimité ».

[253] COM (90) 600 final, préc. ; v. sur ce point, G. LEMAIRE PROSCHE, « La coopération politique européenne : vers une politique étrangère commune ? », *Etudes Internationales* 1991, pp. 787-797.

[254]COM (90) 600 final, préc.

[255] *Idem*, en l'espèce la majorité en question aurait été atteinte par le vote positif de 8 Etats membres.

[256] L'acte unique intégrait déjà la CPE par le biais de son titre III composé uniquement de l'article 30.

[257] F. DEHOUSSE, « Les caractéristiques fondamentales de la politique étrangère et de sécurité commune » *in* J.-V. LOUIS et M. DONY (dir.), *Commentaire J. Mégret, le droit de la CE et de l'Union européenne. 12 Relations extérieures*, Bruxelles, éditions de l'Université de Bruxelles, p. 446.

Néanmoins, cette nouvelle dénomination n'induit aucunement un alignement de son régime juridique sur celui des politiques communautaires. Ainsi, le vote à la majorité qualifiée ne s'applique pas à la PESC qui conserve celle du vote à l'unanimité en vigueur dans le cadre de la CPE[258]. Plus généralement, aussi bien les intervenants que les règles de procédure diffèrent amplement. Le droit d'initiative exclusif de la Commission cède la place, dans le cadre de la PESC, à un droit de saisir le Conseil qu'elle partage avec les Etats membres[259]. La Commission se trouve écartée du système de décision de la politique étrangère de l'Europe bien qu'elle y soit pleinement « associée »[260]. Le Parlement européen est, pour sa part, purement et simplement exclu de ce processus[261]. De plus, l'exclusion de certaines dépenses relatives à la mise en œuvre de la PESC l'empêche de procéder à un contrôle indirect de cette politique[262]. Il bénéficie néanmoins d'une information régulière et de possibilité de dialogue avec la présidence du Conseil[263].

Malgré le passage de la CPE à la PESC lors de la création de l'Union européenne, l'unanimité demeure, aujourd'hui encore, la modalité de vote de droit commun pour les questions de politique étrangère. L'intégration réalisée dans ce domaine a, certes, conduit à admettre des hypothèses de vote à la majorité qualifiée, mais leur portée demeure très relative. D'abord car la PESC n'admet que quatre cas dans lesquels une décision sera adoptée par le biais d'un vote à la majorité qualifiée[264]. Mais surtout, ces cas couvrent des hypothèses dans lesquelles l'enjeu du passage d'une modalité de vote à l'autre est largement amoindri.

Ainsi, l'article 31 du TUE admet cette modalité de vote lorsque le Conseil se prononce sur une décision prise sur la base d'une décision du Conseil européen portant sur les intérêts et objectifs stratégiques de l'Union. Il l'admet également lorsque le Conseil adopte une décision sur proposition du haut représentant « présentée à la suite d'une demande spécifique que le Conseil européen lui a adressé »[265]. Or, dans ces deux cas, le vote du Conseil fait *de facto* suite

[258] Ex-Art 23 du TUE.
[259] Ex-Art 22 du TUE ; il est à noter que la Commission n'avait pas la prétention d'y disposer d'un droit d'initiative exclusif comme c'est le cas dans les autres politiques communes, elle entendait toutefois conserver celui-ci et le partager avec le Conseil et les Etats membres, v. COM (90) 600 final, préc.
[260] Ex-art 27 du TUE.
[261] Ex-art. 21 du TUE.
[262]L'ex-art 28 § 3 du TUE excluait du budget communautaire les dépenses afférentes aux « opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense » mais aussi dans les « cas où le Conseil en décide autrement à l'unanimité » ce qui permet aux Etats d'éviter toute procédure communautaire.
[263] L'ex-article 21 du TUE ajoutait que la présidence avait l'obligation de le consulter quant aux principaux aspects et aux choix fondamentaux de la politique étrangère et de sécurité commune ; de plus, le Parlement pouvait lui adresser toute question relative à cette politique dont il évaluait la mise en œuvre lors d'un débat annuel.
[264] Ainsi qu'en dispose l'article 31 § 2 du TUE.
[265] Art. 31 § 2 TUE al. 2.

au vote unanime du Conseil européen indispensable à l'adoption des décisions préalables[266]. De sorte que si le vote à la majorité qualifiée fait œuvre de simplification, et évite d'éventuelles difficultés liées au changement de position d'un ou de plusieurs membres, il n'implique pas de logique d'intégration. Pour des motifs identiques, le traité conserve la clause passerelle héritée des traités précédents qui permet au Conseil européen de prévoir des cas supplémentaires de recours au vote à la majorité qualifiée[267].

Les deux autres cas prévus par les dispositions de l'article 31 n'impliquent guère plus de limite à la souveraineté étatique. L'un d'eux permet au Conseil de passer au vote à la majorité qualifiée lorsqu'il adopte une décision mettant en œuvre une décision définissant une action ou une position commune. Et le dernier cas correspond à l'hypothèse de la nomination d'un représentant spécial de l'Union. Par conséquent, ces deux cas correspondent également à des situations dans lesquelles la décision prise à la majorité qualifiée succède à une décision adoptée à l'unanimité[268]. Il convient donc d'en déduire que les modalités d'adoption des décisions de la PESC continuent à rigoureusement respecter la souveraineté des membres de l'Union. Ainsi, même si le recours à ces hypothèses est numériquement important, la faible portée politique du passage à la majorité qualifiée dans ces cas n'incite pas à y voir un changement profond[269].

---

[266] En ce sens, la seule utilité de telles hypothèses est de limiter les conséquences d'un éventuel changement de position d'un Etat.

[267] La clause inscrite à l'article 32 § 3 du TUE demeure toutefois inutilisée.

[268] Le premier cas l'énonce explicitement ; dans le second une décision préalable actant le principe de l'envoi du haut représentant ainsi que l'objectif de l'action de l'Union dans le pays ou la région concerné est nécessaire (v. par ex., décision 2010/168/PESC du Conseil du 22 mars 2010 portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne pour l'Afghanistan, *JO* L 75/ 22 du 23 mars 2010).

[269] Par exemple, l'année 2012 a été l'occasion d'adopter 20 décisions portant nomination ou prorogeant le mandat d'un représentant spécial (décision 2012/440/PESC du Conseil du 25 juillet 2012 portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne pour les droits de l'homme, *JO* L 200/21 du 27.7.2012 ; décision 2012/390/PESC du Conseil du 16 juillet 2012 prorogeant le mandat du représentant spécial de l'Union européenne auprès de l'Union africaine, *JO* L 187/44 du 17.7.2012 ; décision 2012/331/PESC du Conseil du 25 juin 2012 prorogeant le mandat du représentant spécial de l'Union européenne pour l'Afghanistan, *JO* L 165/68 du 26.6.2012 ; décision 2012/330/PESC du Conseil du 25 juin 2012 modifiant la décision 2011/426/PESC portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine, *JO* L 165/66 du 26.6.2012 ; Décision 2012/329/PESC du Conseil du 25 juin 2012 prorogeant le mandat du représentant spécial de l'Union européenne pour la Corne de l'Afrique, *JO* L 165/62 du 26.6.2012 ; décision 2012/328/PESC du Conseil du 25 juin 2012 portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne pour l'Asie centrale, *JO* L 165/59 du 26.6.2012 ; Décision 2012/327/PESC du Conseil du 25 juin 2012 prorogeant le mandat du représentant spécial de l'Union européenne pour la région du Sud de la Méditerranée, *JO* L 165/56 du 26.6.2012 ; décision 2012/326/PESC du Conseil du 25 juin 2012 prorogeant le mandat du représentant spécial de l'Union européenne pour le Caucase du Sud et la crise en Géorgie, *JO* L 165/53 du 26.6.2012 ; décision 2012/325/PESC du Conseil du 25 juin 2012 prorogeant le mandat du représentant spécial de l'Union européenne pour le Soudan et le Soudan du Sud, *JO* L 165/49 du 26.6.2012 ; décision 2012/255/PESC du Conseil du 14 mai 2012 modifiant la décision 2011/427/PESC prorogeant le mandat du représentant spécial de l'Union européenne en Afghanistan, *JO* L 126/8 du 15.5.2012 ; décision 2012/39/PESC du Conseil du 25 janvier 2012 portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne au Kosovo, *JO* L 23/5 du 26.1.2012 **;** décision 2012/33/PESC du Conseil du 23 janvier 2012 portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne pour le processus de paix au Moyen-Orient, *JO* L 19/17 du 24.1.2012 ; décision 2011/819/PESC du Conseil du 8 décembre 2011 portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne pour la Corne de l'Afrique, *JO* L 327/62 du 9.12.2011 ; décision

L'insertion de la possibilité pour un membre d'user de l'« abstention constructive » s'inscrit dans un même esprit de protection de la souveraineté étatique dans le cadre du processus d'intégration dont la PESC est porteuse. Ce mécanisme permet, en effet, à un Etat membre de s'abstenir lors d'un vote tout en précisant qu'il accepte que la décision prise engage l'Union européenne[270]. Cette disposition assouplit la règle du vote à l'unanimité dans un esprit diamétralement opposé à l'extension du vote à la majorité qualifiée. Certes, elle facilite et favorise la prise de décision, néanmoins le débat n'implique aucun risque de soumission d'un Etat à une décision non acceptée. Politiquement, il permet à un Etat de disposer d'un autre choix que de mettre son veto à une décision unanimement acceptée par ailleurs. En ce sens, cette possibilité qui demeure inutilisée constitue un compromis entre la nécessité d'éviter l'inertie et la crainte d'un entrainement controversé.

2) La portée juridique aménagée des décisions PESC

La volonté de préserver la souveraineté des Etats n'influe pas que sur un processus décisionnel respectueux de celle-ci. Les décisions adoptées dans le cadre de la PESC bénéficient d'un traitement particulier en comparaison des décisions prises sur le fondement des dispositions du TFUE[271]. La différence est évidente dans la mesure où le traité sur l'Union européenne précise explicitement que la PESC ne peut aboutir à l'adoption d'actes législatifs. Toutefois, il convient de préciser que la PESC permet d'adopter des décisions juridiquement obligatoires. En ce sens, elle ne peut être réduite à un processus de coordination strictement politique ainsi que l'était la CPE.

L'article 24 du TUE dispose que « [l]es États membres appuient activement et sans réserve la politique extérieure et de sécurité de l'Union dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle et respectent l'action de l'Union dans ce domaine. »[272]. Il convient de préciser que «

2011/691/PESC du Conseil du 17 octobre 2011 prorogeant le mandat du représentant spécial de l'Union européenne au Kosovo, *JO* L 271/48 du 18.10.2011 ; décision 2011/621/PESC du Conseil du 21 septembre 2011 prorogeant le mandat du représentant spécial de l'Union européenne auprès de l'Union africaine, *JO* L 243/19 du 21.9.2011 ; décision 2011/499/PESC du Conseil du 1 er août 2011 modifiant et prorogeant la décision 2010/450/PESC portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne pour le Soudan, *JO* L 206/50 du 11.8.2011 ; décision 2011/427/PESC du Conseil du 18 juillet 2011 prorogeant le mandat du représentant spécial de l'Union européenne en Afghanistan, *JO* L 188/34 du 19.7.2011 ; décision 2011/425/PESC du Conseil du 18 juillet 2011 prorogeant le mandat du représentant spécial de l'Union européenne pour l'Asie centrale, *JO* L 188/27 du 19.7.2011 ; décision 2011/270/PESC du Conseil du 5 mai 2011 portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne au Kosovo, *JO* L 119/12 du 7.5.2011.

[270] Art 31 § 1 TUE.

[271] Nous faisons ici référence aux actes juridiques visés aux articles 288 et suivant du TFUE.

[272] Art 24 § 3 TUE.

l'appui ne procède pas essentiellement dans le cas de la PESC à une répartition entre une compétence étatique principale et une compétence européenne accessoire »[273]. La compétence de l'Union en matière de politique étrangère se distingue donc des compétences d'appui définies à l'article 6 du TFUE[274].

Cette différence s'explique notamment par la circonstance que la PESC représente une modalité de coopération et de construction politique. Dans ce cadre, l'obligation de solidarité induit d'apprécier l'attitude d'un Etat au regard de la politique envisagé et non le résultat. Cette interprétation peut être confirmée par l'ajout, par le traité de Lisbonne, de l'obligation pour les membres de réserver leur action jusqu'à la consultation des instances européennes. L'article 32 du TUE dispose, en effet, qu'« avant d'entreprendre toute action sur la scène internationale ou de prendre tout engagement qui pourrait affecter les intérêts de l'Union, chaque État membre consulte les autres au sein du Conseil européen ou du Conseil »[275]. Les Etats demeuraient, avant l'apparition de cette disposition, libres quant à l'attitude à adopter jusqu'à la prise de décision. L'obligation de solidarité n'était alors pourvue d'une effet contraignant qu'à compter de l'adoption d'une décision. Cette nouvelle disposition vise donc à favoriser l'adoption d'une position commune en veillant à ce qu'une action nationale ou une action d'un groupe d'Etats membres préalable ne nuise pas inopportunément à celle-ci[276]. La concrétisation de la solidarité mutuelle se trouve donc renforcée par la limitation des intiatives solitaires des Etats membres.

Le cadre plus libéral de la PESC implique toutefois que l'absence de décision permet aux Etats de disposer à nouveau de toute liberté dans la conduite de leur politique étrangère. A défaut de politique commune, les Etats membres se trouvent libres de conduire leur politique conformément à leurs intérêts dès lors qu'ils ne heurtent pas ceux de l'Union[277]. Si toutefois, une décision est adoptée, alors celle-ci engage « les États membres dans leurs prises de position et dans la conduite de leur action »[278]. La règle tire, ici, la conséquence logique de l'engagement des Etats en les contraignant à faire preuve de cohérence. Néanmoins, le traité de Lisbonne

[273] Ph. MADDALON, « L'action extérieure de l'Union européenne », *Europe*, juillet 2008, n° 7, p. 62.
[274] Aux termes de cet article, « [l]'Union dispose d'une compétence pour mener des actions pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des États membres » dans les domaines déterminés par ledit article.
[275] Art. 32 TUE.
[276] Ainsi, la division des Etat membres ne devrait apparaître publiquement qu'en l'absence d'accord après une réunion. En ce sens, la disposition vise à éviter des initiatives telles que la lettre des 8 du 30 janvier 2003 prenant position en faveur du soutien aux Etats-Unis concernant l'intervention en Irak sans que le Conseil européen ne se soit réuni sur cette question. L'article se limite toutefois à évoquer les actions et engagements, ce qui permet de penser que les Etats demeurent toutefois libres d'exprimer leurs positions avant la consultation européenne.
[277] V., par ex. J. D. MOUTON, « L'Union européenne face à l'intervention militaire en Irak », *in* R. KHERAD (dir.), *Les implications de la guerre en Irak*, actes du colloque d'Angers du 12 mai 2004, Paris, Pedone, 2005, pp. 29-36.
[278] Art. 28 § 2 du TUE.

maintient l'exclusion expresse du domaine de compétences de la Cour de justice, des questions relatives à la politique étrangère[279]. Il en résulte que le contrôle du respect de ces engagements repose sur un contrôle politique et non judiciaire. Cette exclusion du juge du contrôle des décisions relatives à la politique étrangère n'apparaît pas nécessairement surprenante à certains égards compte tenu de la nature profondément politique des choix amenés à être réalisés[280].

De manière générale, le cadre juridique de la PESC ne présente pas les caractéristiques spécifiques du système communautaire. Les deux voies d'intégration se sont trouvées juxtaposées au sein du nouvel institutionnel qu'était l'Union européenne dont elles constituaient des piliers. Cette formule constituait sans aucun doute la seule voie de sauvetage du projet d'insertion des deux piliers intergouvernementaux[281]. Le rapprochement opéré par les différentes révisions portant sur les traités européens n'ont abouti, concernant la PESC, ni à une fusion des méthodes d'intégration ni à une absorption.

De fait, alors que la coopération judicaire et pénale s'est vue intégrée au cadre communautaire[282], la PESC demeure maintenue dans une position particulière puisqu'elle constitue la seule politique inscrite dans le TUE et non dans le TFUE. PH. MADDALON analyse ce choix comme « une manière de maintenir la PESC du côté des principes plutôt que de l'effectivité »[283]. La PESC est, en effet, maintenue du côté des dispositions globales ayant vocation à encadrer largement les orientations politiques de l'Union européenne. De sorte que l'enjeu politique que représente la conduite que l'éventuelle intégration de la PESC incite à ne pas l'appréhender comme une politique commune, mais comme un élément de construction du futur de l'Union européenne.

---

[279] L'art. 24 du TUE dispose, en effet, que « [l]a Cour de justice de l'Union européenne n'est pas compétente en ce qui concerne ces dispositions, à l'exception de sa compétence pour contrôler le respect de l'article 40 du présent traité et pour contrôler la légalité de certaines décisions visées à l'article 275, second alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ».

[280] Sur la réserve du juge français à se prononcer sur lés décisions de politique étrangère, v. la jurisprudence du Conseil d'Etat dont not. CE, 10 Avril 2003, *Comité contre la guerre en Irak ;* CE, 5 juill. 2000, *Mégret et Mekhantar*, *Rec*. p. 291 CE, 23 septembre 1992, *GISTI,* Leb. p. 346 ; CE, Ass., 18 décembre 1992, *Préfet de la Gironde c. Mahmedi,* Leb. p. 446 ; CE, Ass., 23 novembre 1984, *Association « Les Verts »* Leb. p. 382.

[281]Tel est l'avis que défend J. SANTER pour qui le système de piliers permettant une introduction de la méthode intergouvernementale constituait la seule solution pour « sauver » la PESC et la politique de sécurité interne, v. l'entretien avec J. SANTER du 6 avril 2006 sur ena.lu.

[282] Précédemment partie du TUE, la coopération judiciaire en matière pénale se trouve intégrée au TFUE aux articles 82 et s.

[283] Ph. MADDALON, *op. cit.*, p. 62.

B) La PESC comme instrument de structuration politique

Jusqu'à l'adoption du traité de Lisbonne, le traité sur l'Union européenne imposait à la PESC des objectifs spécifiques à l'instar de toute politique commune[284]. Cette politique visait à la « sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux, de l'indépendance et de l'intégrité de l'Union ». La PESC devait également tendre à garantir la sécurité de l'Union conformément au droit des Nations Unies et, plus généralement, à participer au maintien de la paix. Elle devait aussi favoriser la coopération internationale. Enfin, la PESC était chargée de veiller au développement et au renforcement des principes sur lesquels elle est fondée à savoir la démocratie, l'Etat de droit ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Le traité de Lisbonne procède à une modification de taille les concernant. En effet, l'article 23 fixe désormais les objectifs de la PESC par renvoi en énonçant que « l'action de l'Union sur la scène internationale, au titre [de la PESC], repose sur les principes, poursuit les objectifs et est menée conformément aux dispositions générales visés au chapitre » sur les dispositions générales relatives à l'action extérieure de l'Union. Il en résulte que la PESC se trouve dépourvue d'objectifs autonomes dont disposent les autres politiques communes. La PESC n'a de sens qu'en tant que partie intégrante de l'action extérieure.

L'action extérieure de l'Union européenne inclut, outre la PESC, l'ensemble des politiques extérieures de l'Union que l'on trouve dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ainsi que la dimension externe des autres politiques de l'Union[285]. Les dispositions concernant l'action extérieure viennent donc se superposer à l'ensemble de ces politiques afin d'unifier l'action internationale conduite par l'Union[286]. Afin de conférer à cette action une unité globale, il convenait de lui fixer des objectifs à poursuivre. Ces objectifs reprennent, en

[284] Ex-art. 11 du TUE : « 1. L'Union définit et met en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune couvrant tous les domaines de la politique étrangère et de sécurité, dont les objectifs sont :

- la sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux, de l'indépendance et de l'intégrité de l'Union, conformément aux principes de la charte des Nations Unies ;
- le renforcement de la sécurité de l'Union sous toutes ses formes ;
- le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale, conformément aux principes de la charte des Nations Unies, ainsi qu'aux principes de l'acte final d'Helsinki et aux objectifs de la charte de Paris, y compris ceux relatifs aux frontières extérieures ;
- la promotion de la coopération internationale ;
- le développement et le renforcement de la démocratie et de l'État de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

[285] Article 21 § 3 du TUE.

[286] Le traité poursuit alors l'ambition déjà exprimée par les dispositions du traité constitutionnel, v. not. Ph. MADDALON , « L'action extérieure de l'Union européenne », *RTDE* 2005, p. 493.

grande partie, à ceux précédemment assignés à la PESC[287]. Ils s'imposent donc désormais tout autant à la PESC qu'aux politiques externes du TFUE[288]. De la même manière, l'action extérieure intègre des objectifs provenant des politiques du TFUE qui deviennent alors également des objectifs de la PESC[289]. Au contraire de ce qui concerne la PESC, les politiques du TFUE conservent leur objet spécifique malgré l'inscription de ceux-ci dans la liste des buts poursuivis par l'action extérieure[290].

Certes, la circonstance que certains objectifs ne soient pas appuyés par des politiques spécifiques du TFUE pousse à estimer qu'ils continuent de constituer des objectifs directs de la PESC. Mais la PESC se trouve tout de même formellement dans une situation singulière. Dans l'objectif de clarifier son rôle, l'article 24 § 2 du TUE dispose que la PESC vise à ce que l'Union définisse et mette en œuvre une politique étrangère fondée « sur un développement de la solidarité politique mutuelle des États membres, sur l'identification des questions présentant un intérêt général et sur la réalisation d'un degré toujours croissant de convergence des actions des États membres »[291]. L'apport au système de l'Union ne réside donc pas dans l'octroi d'une capacité ou d'une ambition puisque ces éléments sont exprimés au niveau, supérieur, de l'action extérieure. L'article 24 précise que la politique étrangère commune se fonde sur le rapprochement politique des membres. Il s'en déduit que la PESC continue d'être appréhendée en tant qu'un processus de construction de l'union politique. Il en ressort donc que, tout comme s'agissant de la CPE, la PESC représente une méthode de coopération affichant des objectifs de construction interne. De la même manière, la mise en place d'une politique étrangère effective semble alors constituer un objectif secondaire, bien que naturellement lié à la formation d'une union politique.

---

[287] L'action vise notamment à sauvegarder les valeurs, les intérêts fondamentaux, la sécurité l'indépendance et l'intégrité de l'Union, à participer au maintien de la paix en application des principes de la charte des Nations Unies et à « promouvoir un système international fondé sur une coopération multilatérale renforcée et une bonne gouvernance mondiale », v. art 21 § 2 du TUE.

[288] Sur la réorganisation de l'action extérieure opérée par le traité de Lisbonne, v. *infra* Partie I, Titre II, Chapitre II, Section II.

[289] Ainsi, l'action extérieure vise à « soutenir le développement durable sur le plan économique, social et environnemental des pays en développement dans le but essentiel d'éradiquer la pauvreté », à « encourager l'intégration de tous les pays dans l'économie mondiale, y compris par la suppression progressive des obstacles au commerce international », à « contribuer à l'élaboration de mesures internationales pour préserver et améliorer la qualité de l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles mondiales, afin d'assurer un développement durable », ou encore à « aider les populations, les pays et les régions confrontés à des catastrophes naturelles ou d'origine humaine », art. 21 § 2 TUE.

[290] Ainsi, par exemple, l'article 206 relatif à la politique commerciale commune continue de disposer pour objectif de contribuer « au développement harmonieux du commerce mondial, à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux et aux investissements étrangers directs, ainsi qu'à la réduction des barrières douanières et autres ».

[291] Art 24 § 2 TUE.

Cette interprétation nous paraît être corroborée par l'absence de limitation du domaine de la PESC. Evidemment, cette limitation s'avère être un exercice d'autant plus délicat qu'il se réalise habituellement par rapport aux objectifs fixés à une politique. S'agissant de la PESC, le traité précise que son domaine se trouve limité à « 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 commune »[292]. Le caractère potentiellement illimité de ce champ d'intervention conduit à juger que « la PESC forme plutôt une dimension qu'un domaine de l'action extérieure »[293]. Tout comme s'agissant de la CPE, cette « limitation » permet de ne pas restreindre les sujets abordés par des Etats désireux de s'unir sur une ligne politique à défendre dans le cadre des relations internationales.

Il nous semble qu'il faille en déduire que la dimension structurelle de la PESC continue de représenter son apport majeur au système européen. En ce sens, la PESC doit être regardée comme un processus dont le mérite principal est de perdurer ainsi que d'être l'objet d'approfondissements réguliers même s'ils restent d'une ampleur limitée[294]. S'agissant des affaires extérieures, la PESC apporte une approche rigoureusement politique des relations internationales différente de celle de la Communauté[295]. Cette dimension de structuration politique que présente la politique étrangère depuis la création de la CPE dans le but de créer une union politique constitue le principal obstacle à sa « normalisation » en tant que politique commune.

[292] Art. 24 TUE.
[293] Ph. MADDALON, « L'action extérieure de l'Union européenne », *RTDE* 2005, p. 496.
[294] F. PETITEVILLE, « L'Union européenne, acteur international « global » ? », *op. cit.*, p. 146.
[295] Ce qui conduit d'ailleurs PH. MADDALON à affirmer qu'il vaut mieux y voir une approche des relations extérieures : celle du discours dont « elle n'a en outre pas l'exclusivité », Ph. MADDALON, « L'action extérieure de l'Union européenne », *Europe* 2008, n° 7, dossier : « Le traité de Lisbonne : oui, non, mais à quoi ? », p. 61.

Section II : La PESC comme source d'action politique sur la scène internationale

Le pilier de politique étrangère ne résulte ainsi pas uniquement de la volonté de faire de l'Union un acteur international. Toutefois, le double objet de la PESC implique nécessairement que cette politique doive présenter un apport substantiel à l'établissement d'une action internationale de l'Union. Par conséquent, la mise en place et le développement de cette politique étaient supposés combler les lacunes de l'action internationale de la Communauté.

La PESC avait donc pour tâche de conférer à l'Union européenne des capacités générales de conduite d'une politique étrangère (I). Mais c'est également la construction d'une dimension opérationnelle qui devait être réalisée par la création de la PESC par le biais de la PSDC (II).

I La PESC comme source de capacités générales de conduite d'une politique étrangère

En dehors de la dimension opérationnelle, le pilier relatif à la politique étrangère devait essentiellement permettre à l'Europe de bénéficier d'une véritable dimension politique dont étaient encore dépourvues les relations extérieures de la Communauté. Bien que la PESC relève de mécanismes particuliers, les dispositions du traité sur l'Union européenne prévoient la capacité d'adopter des décisions juridiques dans son cadre afin que l'Union puisse mettre en place une politique étrangère. Ils offrent à l'Union européenne les instruments essentiels à la mise en place d'une politique internationale puisque le Conseil européen dispose de capacités stratégiques vis-à-vis de l'action internationale (A) et que le Conseil met en œuvre ces visions générales par l'adoption de décisions juridiques relatives aux actions à mener ou aux positions à prendre (B)

A) Des capacités stratégiques mises à disposition du Conseil européen

Dans le cadre de la PESC, le Conseil européen se trouvait chargé de définir les principes et orientations générales de cette politique ainsi que les stratégies communes à mettre en œuvre[296]. Le traité de Lisbonne fait cependant disparaître cette dernière catégorie d'actes introduite par le traité d'Amsterdam[297]. Toutefois, il est difficile de concevoir cette disparition

[296] Ex-Art 13 §§ 1 et 2 du TUE.
[297] Auparavant visées par les ex-articles 12 et 13 du TUE.

comme un recul des capacités de l'Union. Tout d'abord car subsistent les « orientations générales » que le Conseil européen a pour mission de définir en plus d' « identifie[r] les intérêts stratégiques de l'Union » et de « fixe[r] les objectifs »[298]. Or, l'absence de définition précise des stratégies communes rendait difficile la distinction avec les orientations générales ce qui entraînait un risque de double emploi. Les stratégies devaient toutefois, en principe, disposer d'un contenu plus précis car le traité leur imposait de préciser « leurs objectifs, leur durée et les moyens que devront fournir l'Union et les États membres »[299]. Mais ce cadre contraignant a, *de facto*, joué en la défaveur du développement de ces stratégies. Il conduisait à minorer l'apport de cet instrument. Particulièrement critique à leur sujet, J. SOLANA estimait qu'une stratégie commune se contentait de dresser « des inventaires de politiques existantes »[300]. Il jugeait que la publicité systématique faisait de cet outil un instrument déclaratoire et diplomatique plutôt que véritablement stratégique. Il relevait, de plus, l'échec de cet instrument à remplir l'objectif pour lequel il avait été inséré dans le traité d'Amsterdam, à savoir celui de faciliter le passage au vote à la majorité qualifié dans le cadre des décisions fondées sur lesdites stratégies[301].

L'absence de caractère opérationnel de ces stratégies ne paraît cependant pas illogique au regard de l'instance à laquelle était confiée leur élaboration. En effet, il est entendu que le Conseil européen se situe au niveau des principes directeurs de l'Union. Une dimension véritablement opérationnelle aurait été plus logiquement soutenue par l'action du Conseil de l'Union qui se trouve chargé de la mise en œuvre de la PESC[302]. Il en résulte que plus contraignantes à adopter que les orientations générales, sans pour autant offrir de véritable plus-value, les stratégies communes n'ont pas rencontré le succès suffisant pour être conservées à l'issue de la dernière révision du traité sur l'Union européenne. En effet, l'Union n'a adopté que trois stratégies communes sur le fondement de l'ex article 12 du TUE[303]. Aucune n'était

[298] Art 26 TUE.
[299] Ex-art. 13 du TUE.
[300] Rapport d'évaluation établi par le Secrétaire général/Haut Représentant sur les stratégies communes, figurant en annexe à la suite des conclusions du Conseil du 9 octobre 2000 sur l'efficacité de l'action extérieure de l'Union, agence Europe 31 janvier 2001, également disponible sur le site ena.lu. ; v. par ex., s'agissant de la Russie, D. LYNCH, « La Russie face à l'Europe », *Cahiers de Chaillot* mai 2003, n° 60, p. 89.
[301] *Ibid*.
[302] Ainsi le TUE disposait à l'article 13 § 3 : « Le Conseil prend les décisions nécessaires à la définition et à la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune, sur la base des orientations générales définies par le Conseil européen. » ; d'ailleurs l'incapacité ou l'absence de volonté du Conseil européen pour ces questions conduit dans les stratégies communes à ne pas s'appesantir sur de telles questions quand bien même le traité le lui commanderait, ainsi la stratégie à l'égard de la Russie faisant l'inventaire des moyens à utiliser déclare que l'Union fera « un usage approprié de tous les instruments et moyens pertinents dont disposent l'Union européenne, la Communauté et les États membres ».
[303] Stratégie commune de l'Union européenne à l'égard de la Russie, 4 juin 1999, 1999/414/PESC, *JO* L 157/1 du 24 juin 1999 ; Stratégie commune du Conseil européen à l'égard de l'Ukraine du 11 décembre 1999,

d'ailleurs encore en vigueur lorsque les stratégies communes ont officiellement quitté la liste des instruments de la PESC avec le traité de Lisbonne.

Malgré leur disparition officielle, on retrouve trace des éléments qui les composaient dans le nouveau traité sur l'Union européenne. En effet, le traité prévoit que le Conseil européen peut adopter des décisions « sur les intérêts et objectifs stratégiques de l'Union »[304]. L'article 21 TUE précise qu'à l'instar des stratégies communes qui ont été adoptées, ces décisions « peuvent concerner les relations de l'Union avec un pays ou une région, ou avoir une approche thématique »[305]. L'article reprend par ailleurs explicitement les conditions qui s'imposaient aux stratégies lorsqu'il énonce que ces décisions doivent indiquer « leur durée et les moyens que devront fournir l'Union et les Etats membres »[306]. Enfin, l'adoption de cette décision permet, tout comme celle des stratégies communes, l'adoption de décision d'exécution par le Conseil à la majorité qualifiée[307].

On pourrait naturellement s'interroger sur l'opportunité de réinsérer ces instruments. La modification n'est toutefois pas que cosmétique. En plus du changement de dénomination, ces instruments stratégiques se trouvent déplacés hors du cadre de la PESC et sont désormais attachés à l'action extérieure. De sorte que leur rayon d'action porte au-delà de la PESC pour comprendre également les politiques de l'action extérieure énumérées dans le TFUE ainsi que les aspects externes des politiques internes[308]. Il en résulte par conséquent une distinction plus claire avec les orientations générales qui, si elles sont également adoptées par le Conseil européen, ne bénéficient pas d'une portée juridique s'étendant au-delà du domaine de la PESC.

Aux termes l'article 25 du TUE, la PESC est conduite par le biais de trois types d'interventions. L'Union dirige cette politique « en définissant les orientations générales », en adoptant les décisions PESC et « en renforçant la coopération systématique entre les Etats membres pour la conduite de leur politique ». Ainsi, bien que le traité de Lisbonne supprime la notion de stratégie commune, il conserve celle d'orientations générales de la PESC. Cet outil permet au Conseil européen de bénéficier d'un instrument stratégique général concernant l'ensemble de l'action extérieure et l'un ayant trait spécifiquement à la PESC[309]. La distinction du cadre de ces décisions avec celles traitant des intérêts et objectifs stratégiques de l'Union

1999/877/PESC, *JO* L 331/1 du 23 déc. 1999 ; stratégie commune du Conseil européen à l'égard de la région méditerranéenne du 19 juin 2000, 2000/458/PESC, *JO* L 183/5 du 22 sept. 2000.

[304] Art. 22 § 1, al. 1 du TUE.

[305] Art. 22 § 1, al. 2 du TUE.

[306] *Idem.*

[307] Art 31 § 2, al. 1 du TUE.

[308] Art 21 § 3 du TUE.

[309] Art 26 § 1 ; il convient toutefois de relever le manque de clarté des dispositions qui intègrent les intérêts et objectifs stratégiques qui s'appliquent au niveau plus global de l'action extérieure.

peut sembler ardue si l'on considère la difficulté à délimiter la PESC[310]. D'autant que le traité sur l'Union européenne ne sépare pas avec une très grande rigueur ces instruments. Le traité fait ainsi référence aux décisions stratégiques lorsqu'il définit le rôle du Conseil européen dans le cadre de la PESC. Or, dans la mesure où ces décisions bénéficient d'une portée plus importante, elles ne peuvent être analysées comme des décisions PESC[311]. Ainsi les deux instruments se distinguent par leurs champs d'application et par la circonstance que les décisions concernant les intérêts et objectifs de l'Union doivent être complétées de mention définissant leur « durée et les moyens que devront fournir l'Union et les Etats membres »[312].

Certes, la procédure décisionnelle ne diffère pas selon qu'il s'agisse d'une orientation de la PESC ou d'une décision stratégique de l'action extérieure[313]. Mais l'adoption d'une orientation générale ne permet pas de faire basculer la procédure de vote sur la règle de la majorité qualifiée. Si l'on ajoute à cette circonstance l'importance d'identifier les conséquences pour les autres politiques de l'action extérieure, il est primordial que ces deux instruments puissent être bien distingués. Pourtant, le Conseil européen semble s'amuser à user d'une terminologie différente de celle du traité dans ses déclarations lorsqu'il affirme sa volonté de renforcer la « politique extérieure » en arrêtant « des orientations stratégiques »[314].

Il n'en demeure pas moins vrai que ces deux instruments permettent au Conseil européen d'adopter des décisions stratégiques afin d'aiguiller l'ensemble des politiques de l'action extérieure et en particulier la PESC. En effet, dans le cadre de cette dernière, le Conseil de l'Union met en œuvre la politique étrangère commune sur la base des décisions stratégiques prises par le Conseil européen dans le cadre général ou dans celui de la PESC[315].

---

[310] Par ex. Ph. MADDALON, « L'action extérieure de l'Union européenne », *Europe* 2008, n° 7, p. 61.

[311] Selon l'article 26 § 1 TUE, « [l]e Conseil européen identifie les intérêts stratégiques de l'Union, fixe les objectifs et définit les orientations générales de la politique étrangère et de sécurité commune, y compris pour les questions ayant des implications en matière de défense. Il adopte les décisions nécessaires. » ; étant entendu que ces décisions ne sont pas visées par l'article 25 TUE.

[312] Art 22 § 1 TUE ; ces conditions ne sont pas sans rappeler celles qui encadraient les stratégies communes.

[313] L'art. 22 § 1 TUE prévoit que le Conseil européen statue à l'unanimité sur proposition du Conseil et l'art 31 TUE concernant les modalités de vote dans le cadre de la PESC prévoit que les décisions seront adoptées à l'unanimité ; il faut toutefois préciser que la recommandation du Conseil visée à l'art. 22 § 1 est adoptée selon la modalité de vote propre au domaine concerné.

[314] V. les conclusions du Conseil européen du 16 septembre 2010.

[315] Art 26 § 2 TUE : « [l]e Conseil élabore la politique étrangère et de sécurité commune et prend les décisions nécessaires à la définition et à la mise en œuvre de cette politique, sur la base des orientations générales et des lignes stratégiques définies par le Conseil européen ».

B) La mise en œuvre de la PESC par les décisions relatives aux actions à mener ou aux positions à prendre

La CPE reposait sur des mécanismes peu contraignants pour les participants. Elle n'obligeait, en effet, les Etats membres qu'à se consulter préalablement à toute prise de position internationale. Dès lors, la coopération débouchait sur des actions typiques des relations internationales telles que les déclarations conjointes[316]. La création de la PESC lors de celle de l'Union européenne induit inévitablement un changement important à ce propos. Toutefois, la PESC ne permettait pas l'adoption des instruments communautaires[317]. Le traité de Maastricht prévoyait ainsi, dans le cadre du fonctionnement de cette politique, l'adoption de positions et d'actions communes[318].

La révision de Lisbonne met formellement fin à la distinction en intégrant ces deux types d'actes à la catégorie générique des « décisions » PESC[319]. Matériellement, la distinction est conservée puisque les décisions susceptibles d'être adoptées définissent soit les actions à mener, soit les positions à prendre ou encore les modalités de mise en œuvre des décisions adoptées[320].

Aux termes du traité, l'« action à mener » consiste en une « action opérationnelle de l'Union ». La décision devra énoncer les objectifs, la portée, les moyens à mettre à la disposition de l'Union, ainsi que les conditions de mise en œuvre et, si nécessaire, la durée[321]. Il se déduit des dispositions du traité que les décisions définissant une action entraînent une réalisation concrète de la politique étrangère comme, par exemple, « l'administration de la ville de Mostar durant le conflit bosniaque, le Pacte de stabilité pour l'Europe centrale et orientale ou le soutien à la transition économique et politique en Afrique du Sud »[322]. Elle sert également de fondement

[316] A l'occasion, par exemple, de la guerre des Malouines (déclaration du 10 avril 1982, *Bull*. CE/4/1982 page 8) ou de la déclaration de Venise relative au Proche-Orient (préc.).
[317] Le traité de Lisbonne exclut même expressément l'adoption d'acte législatif dans le cadre PESC (art. 31 § 1, al. 1 du TUE).
[318] Articles J 2 et J 3 du traité sur l'Union européenne signé à Maastricht le 7 février 1992, *JO. C 191* du 29 juillet 1992, pp. 1-110.
[319] Art. 25 TUE. Il convient de remarquer que l'abandon du projet constitutionnel qui a conduit à revenir sur le terme de « loi européenne » et « loi-cadre européenne » n'a impliqué aucune modification de cette terminologie, ce qui conduit à conclure que le terme ne laissait en rien craindre une intégration fédéraliste ; v. not. Ph. MADDALON, *op. cit.*, p. 62.
[320] Art 25 b TUE.
[321] Art 28 § 1 TUE ; Précisons que les conditions de mise en œuvre n'en incluent pas nécessairement les modalités, celles-ci pouvant faire l'objet d'une décision à part entière, v. art 25 b), iii TUE.
[322] F. TERPAN *in* I. PINGEL (dir.), *Commentaire article par article des traités UE et CE : de Rome à Lisbonne*, Bâle/Paris/Bruxelles, Helbing Lichtenhahn/Dalloz/Bruylant, 2e édition, 2010, p. 50.

aux actions civiles et missions militaires déclenchées par l'Union comme par exemple la mission de police de l'Union européenne en Bosnie Herzégovine ou l'opération Concordia[323].

Les décisions relatives aux positions à prendre sont exemptes du caractère opérationnel propre aux actions. Le traité sur l'Union européenne se révèle peu loquace à leur sujet. Il précise néanmoins que décisions « définissent la position de l'Union sur une question particulière de nature géographique ou thématique ». Ainsi, à l'instar des positions communes, ces décisions concernent l'adoption des mesures non opérationnelles. Elles se trouvent alors investies d'un rôle plus important dans la dimension déclaratoire de la politique internationale de l'Union.

Ces décisions constituent sans conteste de véritables instruments juridiques. Les dispositions du droit primaire rappellent à ce titre que « les États membres veillent à la conformité de leurs politiques nationales avec les positions de l'Union »[324]. Il s'agit bien là d'une obligation juridique pesant sur les Etats qui renforce celle d'appuyer « activement et sans réserve la politique extérieure et de sécurité de l'Union dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle » et de respecter « l'action de l'Union dans ce domaine »[325]. En ce sens, ce type de décision « apparaît ainsi comme une modalité renforcée de la diplomatie déclaratoire, destinée à mieux assurer la cohérence entre politique étrangère européenne et politiques étrangères nationales »[326].

Il ne faudrait toutefois pas en déduire que les décisions relatives aux positions à adopter n'ont d'autre implication qu'une politique déclaratoire. Ainsi, lorsque ce type de décision traite de questions touchant à une médiation ou à une aide humanitaire, elles impliquent nécessairement une action corrélative[327]. Par exemple, la position commune 2002/400 PESC concernant l'accueil temporaire de certains Palestiniens par des États membres de l'Union européenne dépasse le cadre d'une déclaration puisqu'elle dispose que les douze palestiniens visés « sont accueillis temporairement et pour des raisons exclusivement humanitaires par les États membres suivants: la Belgique, la Grèce, l'Espagne, l'Irlande, l'Italie et le Portugal »[328]. La position commune, dans ce cas, cristallise juridiquement un accord déjà obtenu auprès des Etats membres concernés. Elle implique donc bien une action et non seulement un discours.

---

[323] Action commune du Conseil du 11 mars 2002 relative à la Mission de police de l'Union européenne (*JO* L 70/1 du 13.3.2002) et Action commune 2003/92/PESC du Conseil du 27 janvier 2003 relative à l'opération militaire de l'Union européenne dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (*JO* L 34/26 du 11.2.2003).
[324] Art 29 du TUE.
[325] Art 24 § 3 TUE.
[326] F. TERPAN *in* I. PINGEL (dir.), *op. cit.*, p. 52.
[327] F. TERPAN, *La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 239.
[328] *JO* L 138/33 du 28.5.2002.

A ce titre, la distinction fondamentale entre les visas des articles 28 et 29 est constituée par les destinataires de l'obligation principale de la décision. La décision relative à une action à mener implique une « action opérationnelle *de l'Union* ». La décision relative à une position à prendre n'implique, pour sa part, pas directement d'obligation à la charge de l'Union européenne. La décision se contente de définir la position à laquelle les Etats membres devront se conformer. De sorte que l'action revient alors aux Etats membres agissant dans le sens préconisé.

Cependant que ces deux types de décisions sont intégrés à une même catégorie, toute décision peut consister en une action à mener ou une position à prendre, voire même les deux[329]. Ce dernier cas est même automatiquement entendu lors de la mise en œuvre de l'article 28 qui précise qu'une décision portant sur une action opérationnelle engage les Etats « dans leurs prises de position et dans la conduite de leur action »[330]. Ainsi, sans réduire les capacités de l'Union, la nouvelle nomenclature apporte une souplesse formelle qui semble répondre aux critiques portant sur le manque de pertinence pratique de la différenciation des actions et positions communes[331].

Les décisions PESC permettent à l'Union de disposer de capacités juridiques suffisantes pour envisager toute action nécessaire au plan international. Il en résulte que cette base juridique permet à l'Union européenne de bénéficier d'un large champ opérationnel s'étendant des actions dites diplomatiques aux actions opérationnelles d'ampleur nécessitant d'importants moyens humains et matériels[332]. Dans ce dernier cas, la conjugaison de ces dispositions avec la politique de sécurité et de défense commune lui permet en effet de mettre en place de nombreux types d'actions opérationnelles comme, par exemple, les missions de police ou les missions « Etat de droit »[333].

Ainsi, une décision impliquant une action commune peut, par exemple, consister en la nomination d'un représentant spécial pour un pays[334]. Cette nomination s'accompagne

[329] Le Conseil précise toutefois par biais de visa, le cadre dans lequel il entend inscrire sa décision : par exemple la décision 2010/694/PESC du Conseil du 17 novembre 2010 concernant l'accueil temporaire de certains Palestiniens par des États membres de l'Union européenne (*JO* L 303/13 du 19 nov. 2010*)* vise en particulier l'article 29 TUE relatif aux positions communes ; de la même manière la décision 2010/766/PESC du 7 décembre 2010 modifiant l'action commune 2008/851/PESC concernant l'opération militaire de l'Union européenne en vue d'une contribution à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes de la Somalie (*JO* L 327/49 du 11 déc. 2010*)* vise notamment l'article 28 TUE relatifs aux actions.
[330] Art. 28 § 2.
[331] F. TERPAN, *La politique étrangère…, op. cit.*, p. 239.
[332] *Ibid*, p. 244 et s.
[333] Sur la dimension opérationnelle, v. *infra* Partie II, Titre II, Chapitre I.
[334] Art 33 TUE.

naturellement de la fixation des objectifs généraux de la mission à remplir, ainsi que du mandat donné au représentant[335]. La nomination de représentants spéciaux est devenue chose courante dans le cadre de la politique européenne. A tel point, que ce type d'acte se réalise désormais par le biais du vote à la majorité qualifiée[336]. Bien sûr, les décisions PESC peuvent avoir un impact plus direct sur l'environnement international. Ainsi, les décisions peuvent consister en une position relative à des mesures restrictives à prendre aux fins de sanctionner un Etat[337].

Lorsqu'est nécessaire une action opérationnelle, la base juridique du traité permet de mettre en œuvre un important panel d'actions dites « civiles ». Ce panel comprend notamment les missions de police, principalement tournées vers la réformation du secteur policier[338]. Ces missions peuvent d'ailleurs englober la réforme plus générale du secteur de la sécurité[339]. De même que les missions « Etat de droit » visent à modifier le système judicaire[340]. Mais ces missions consistent également en missions de surveillance visant à empêcher la reprise ou le déclenchement d'un conflit[341]. Par ailleurs, si ce panel s'avérait insuffisant, les dispositions du

[335] V. par ex. la décision 2010/450/PESC du Conseil du 11 août 2010 portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne pour le Soudan, *JO L 211/42* du 12 août 2010.
[336] Art 31 TUE.
[337] V. par ex. la décision 2010/573/PESC du Conseil du 27 septembre 2010 concernant des mesures restrictives à l'encontre des dirigeants de la région de Transnistrie (République de Moldavie), *JO* L 253/54 du 28 sept 2010.
[338] V, .par ex., la décision 2010/576/PESC du Conseil du 23 septembre 2010 relative à la mission de police de l'Union européenne menée dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et son interface avec la justice en République démocratique du Congo (EUPOL RD Congo), *JO* L 254/33 du 29 sept 2010 ; v. égal. la décision 2010/686/PESC du Conseil du 13 septembre 2010 relative à la signature et à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la République islamique d'Afghanistan concernant le statut de la mission de police de l'Union européenne en Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN), *JO* L 294/1 du 12 nov. 2010 ; et l'action commune du Conseil du 11 mars 2002 relative à la Mission de police de l'Union européenne 2002/210/PESC, *JO* L 70/1 du 13 mars 2002.
[339] V. not. l'action commune 2005/355/PESC du Conseil du 2 mai 2005 relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (RDC), *JO* L 112/20 du 3.5.2005, et l'action commune 2008/112/PESC du Conseil du 12 février 2008 relative à la mission de l'Union européenne visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité en République de Guinée-Bissau (UE RSS GUINÉE BISSAU), *JO* L 40/11 du 14.2.2008.
[340] V., par ex., l'action commune 2005/190/PESC du Conseil du 7 mars 2005 relative à la mission intégrée «État de droit» de l'Union européenne pour l'Iraq, EUJUST LEX**,** *JO* L 62/37 du 9.3.2005 ; décision 2010/330/PESC du Conseil du 14 juin 2010 relative à la mission intégrée «État de droit» de l'Union européenne pour l'Iraq, EUJUST LEX-IRAQ, *JO* L 149/12 du 15.6.2010 ; v. aussi l'action commune 2004/523/PESC du Conseil du 28 juin 2004 relative à la mission État de droit menée par l'Union européenne en Géorgie, EUJUST THEMIS, *JO* L 228 du 29.6.2004 ; et l'action commune 2008/124/PESC du Conseil du 4 février 2008 relative à la mission «État de droit» menée par l'Union européenne au Kosovo, EULEX KOSOVO, *JO* L 42/92 du 16.2.2008.
[341] V. l'action commune 2008/736/PESC du Conseil du 15 septembre 2008 concernant la mission d'observation de l'Union européenne en Géorgie (EUMM Georgia), *JO* L 248/26 du 17.9.2008 ; l'action commune 2005/889/PESC du 12 décembre 2005 établissant une mission de l'Union européenne d'assistance à la frontière au point de passage de Rafah (EU BAM Rafah) ; v. aussi, concernant la mission EUBAM Moldavie et Russie, l'action commune 2005/776/PESC du Conseil du 7 novembre 2005 modifiant le mandat du représentant spécial de l'Union européenne pour la Moldavie, *JO* L 292/13 du 8.11.2005.

droit primaire permettent à l'Union, sur la base de l'article 28 conjugué à l'article 43 § 2, d'envisager une opération militaire[342].

II La PSDC source de capacités opérationnelles pour l'Union européenne

L'évolution positive de la branche européenne consacrée à la formation d'une politique étrangère commune ne pouvait qu'aboutir à remettre en cause le tabou né de l'échec du plan Fouchet. L'abandon du projet de Communauté européenne de défense avait, en effet, rendu inenvisageable, jusqu'à Maastricht, de projeter l'émergence d'une Europe de la défense. L'insertion de cette dimension importe d'autant plus qu'elle présente une dimension programmatique et politique incontestable. Ainsi, compte tenu de l'esprit dans lequel les rédacteurs l'abordent, la question se trouve intégrée à la PESC qui est censée favoriser l'émergence de l'union politique. Les dispositions du traité de Maastricht font ainsi mention d'une politique de défense en fixant à la PESC pour mission de définir cette politique[343]. En ce qui concerne l'acquisition d'une dimension opérationnelle, les dispositions du traité impliquent donc de recourir à l'UEO pour bénéficier des moyens nécessaires.

Cette dépendance externe n'était néanmoins pas destinée à perdurer une fois la question de la défense intégrée au cadre de l'Union européenne. De sorte que depuis le traité d'Amsterdam, et surtout le sommet de Saint-Malo, la PESD, rebaptisée depuis PSDC, a connu une évolution importante. Cette évolution a conduit à une intégration de la dimension opérationnelle à l'Union européenne (A). De fait, l'évolution de cette dimension semble se réaliser dans le sens de l'acquisition par l'Union d'une autonomie d'action (B).

---

[342] V. l'action commune 2003/92/PESC du Conseil du 27 janvier 2003 relative à l'opération militaire de l'Union européenne dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, *JO* L 34/26 du 11.2.2003 ; l'action commune 2004/570/PESC du Conseil du 12 juillet 2004 concernant l'opération militaire de l'Union européenne en Bosnie-et-Herzégovine, *JO* L 252/10 du 28.7.2004 ; l'action commune 2007/677/PESC du Conseil du 15 octobre 2007 relative à l'opération militaire de l'Union européenne en République du Tchad et en République centrafricaine *JO* L 279/21 du 23.10.2007 ; ainsi que la décision 2010/96/PESC du Conseil du 15 février 2010 relative à une mission militaire de l'Union européenne visant à contribuer à la formation des forces de sécurité somaliennes, *JO* L 44/16 du 19.2.2010.

[343] Selon l'article B du traité sur l'Union européenne signé à Maastricht, l'Union se donne pour objectif « d'affirmer son identité sur la scène internationale, notamment par la mise en œuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune ».

A) l'intégration des capacités opérationnelles dans le cadre de l'Union

La perspective d'une Europe de la défense se heurtait, lors de la création de l'Union européenne, à plusieurs difficultés. En plus de l'obstacle relatif à la matière même et à sa proximité à la notion de souveraineté, il s'agissait de parvenir à surmonter l'échec historique du projet précédent. Qui plus est, l'opportunité de mettre en place une politique européenne de défense se heurtait à l'existence d'organisations de défense telles que l'OTAN et l'UEO. La présence de ces organisations conduisait, en effet, inéluctablement à se demander si le cadre de l'Union européenne paraissait mieux adapté que le leur à l'objectif d'assurer la défense du continent.

Mais les questions opérationnelles se sont vues être pleinement intégrées au cadre juridique de l'Union européenne (1). La PSDC se trouve, par conséquent, constituer la ressource principale de la politique opérationnelle de l'Union (2). Toutefois, eu égard aux tensions particulières relatives à ce domaine, cette politique fait l'objet de procédés d'intégration particuliers (3).

1) L'intégration des questions opérationnelles

Lié à la PESC, le processus de développement de la défense européenne s'inscrit dans la construction de l'union politique. L'intégration de cette politique semblait inévitable dans le cadre d'un processus de construction politique réussi. L'extériorisation des questions liées à la défense eut, en effet, été largement préjudiciable à l'évolution politique de l'Union. Ainsi, le traité envisage cette politique comme un processus au service de l'objectif politique. En ce sens, le traité précise que si, à terme, cette politique « conduira à une défense commune, dès lors que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, en aura décidé ainsi », elle inclura jusqu'à cette étape « la définition progressive d'une politique de défense commune de l'Union »[344]. Se fondant sur les progrès accomplis et l'actualisation de la volonté des membres de progresser vers l'union politique, le traité de Lisbonne fait de la perspective possible de l'établissement d'une défense commune, une certitude[345]. Le traité se garde toutefois de définir une date à laquelle devra être accomplie cette formation.

[344] Art. 42 § 2 TUE.

[345] L'art 17 TUE prévoyait alors que la PESD couvrait « toutes les questions relatives à la sécurité de l'Union, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune, qui *pourrait* conduire à une défense commune si le Conseil européen en décide ainsi » (nos italiques) ; le traité d'Amsterdam marquait déjà une

Lors de l'instauration d'une politique de défense par le traité de Maastricht, celle-ci disposait d'un rôle et d'une place relativement limités. Son effectivité demeurait, en effet, largement limitée en raison de ce que la gestion de la dimension opérationnelle de l'action européenne était confiée à l'UEO. La politique de défense ne se réalisait pas uniquement dans le cadre de l'Union européenne, mais reposait également sur l'organisation du traité de Bruxelles. En effet, la mise en œuvre de la politique étrangère européenne nécessitait que l'Union demande à cette organisation d'« élaborer et de mettre en œuvre les décisions et les actions de l'Union qui ont des implications dans le domaine de la défense »[346]. Ainsi, les dispositions du droit primaire conduisaient à faire de l'UEO l'instrument opérationnel de sa politique étrangère. Paradoxalement, c'est grâce à la volonté de l'Union de renforcer ses capacités opérationnelles que l'UEO est véritablement devenue active dans les années 90[347].

Certes, le traité sur l'Union évoquait à cet égard la circonstance que l'UEO fait « partie intégrante du développement de l'Union européenne »[348]. Il apparaît toutefois que cette répartition des tâches découlait moins des liens indicibles entres les institutions, qui ne connaissaient pas une identité de membres, que des tensions entourant l'hypothèse d'une défense européenne autonome au regard de la relation atlantiste[349]. L'UEO constituait, dans ce contexte, une solution de compromis entre les tenants d'une défense européenne autonome et les partisans d'une défense fondée sur l'alliance atlantiste. Elle s'impose d'autant plus aisément que les membres de l'Union, en l'absence de capacités opérationnelles juridiquement prévues par le traité, avaient déjà procédé au réveil de l'UEO par la consécration de sa capacité à mener les « missions de Petersberg »[350]. La déclaration concernant ces missions permettait, en effet, le lancement d'opérations correspondant à des missions humanitaires ou d'évacuation des ressortissants, des missions de maintien de la paix, ainsi que des missions de force de combat pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix. Malgré le caractère limité de cette liste restrictive, l'UEO devenait, de fait, le « bras armé » de l'Union.

différence avec la rédaction du traité de Maastricht, l'ajout du terme « progressif » induisant que le processus de construction était déjà entamé ; v. sur ce point F. TERPAN, *in* I. PINGEL, *op. cit.*, p. 57.

[346] *Idem.*

[347] De manière encore plus paradoxale, ce regain d'activité est donc à mettre au crédit de la Grande-Bretagne du fait de son refus de voir émerger une Europe de la défense autonome alors même que cet Etat était, en raison, de son opposition à une conception de la défense européenne qui se ferait hors du cadre de l'OTAN, principal responsable de la mise en sommeil de l'UEO ;

[348] Art. J. 4 § 2 TUE.

[349] Malgré l'adjonction de membres associés et de membres observateurs, l'UEO ne comprenait toujours, lors de sa dissolution, que dix Etats membres (Belgique, Luxembourg, Pays-Bas, France, Allemagne, Italie, Royaume-Uni, Grèce, Portugal et Espagne).

[350] Déclaration de Petersberg, Conseil de l'UEO, publiée *in* document 1322 de l'Assemblée de l'UEO du 29 juin 1992, pp. 2-7.

Le traité d'Amsterdam renouvelait l'expression du lien unissant l'UEO à l'Union en précisant qu'elle apportait à cette dernière « l'accès à une capacité opérationnelle »[351]. Le traité ne prévoyait cependant pas que cette situation de collaboration soit amenée devenir un modèle définitif pour la défense européenne puisque l'article 17 encourageait « l'établissement de relations institutionnelles plus étroites avec l'UEO *en vue de l'intégration* éventuelle de l'UEO dans l'Union »[352]. L'assemblage artificiel des deux engagements européens des Etats membres de l'Union dans le but de construire une défense opérationnelle européenne ne pouvait, à l'évidence, perdurer. Le maintien du *statu quo* aurait, en effet, impliqué un renoncement à l'indépendance dans l'exercice politique de l'Union européenne.

Le sommet de Saint-Malo fut l'occasion pour la Grande Bretagne de revenir sur sa position à l'égard d'une Europe de la défense. Le ralliement britannique à la conception française d'une Europe de la défense lors du sommet de Saint-Malo a permis d'envisager son développement en dehors du cadre de l'OTAN, mais également en dehors de celui de l'UEO qui constituait le pont entre les deux institutions[353].

Par conséquent, le traité de Nice conduit à s'affranchir de la situation existante. Les rédacteurs tirent les conséquences tant du Conseil européen de Cologne de juin 1999 qui énonçait la volonté d'intégrer l'UEO à l'Union européenne, que de la décision du Conseil de l'UEO statuant en faveur de cette intégration en novembre 2000[354]. La politique européenne de sécurité et de défense n'a eu, depuis, de cesse de se renforcer par la reprise des capacités de l'UEO. Le processus de transfert des capacités de cette dernière a trouvé son point d'orgue avec l'inscription de la clause de défense mutuelle, qui constituait le cœur du traité de Bruxelles, au sein même du traité sur l'Union européenne[355]. Cette insertion d'une clause de défense collective dans le traité sur l'Union européenne finalise l'intégration matérielle de l'UEO. En raison et de l'absorption intégrale des missions de l'organisation, l'organisation est alors vouée

[351] Art. 17 § 1 al 2 TUE.
[352] *Idem* (nos italiques).
[353] C. PIANA, « Vers une Europe de la défense », *in* D. HELLY et F. PETITEVILLE, L'Union européenne, acteur international, Paris, l'harmattan, 2005, p. 92 ; sur le sommet de Saint Malo et ses conséquences sur la construction de l'Europe de la défense, v. not. J. HOWORTH, « L'intégration européenne et la défense : l'ultime défi ? », *Cahiers de Chaillot*, n° 43, novembre 2000, VI-119 p.
[354] Conclusions de la présidence, Conseil européen de Cologne, 3 et 4 juin 1999, sp. Annexe III, pt 5 ; et déclaration de Marseille, Conseil des ministres de l'UEO, 13 novembre 2000 ; l'organisation est cependant alors maintenue pour assurer deux fonctions principales : l'assistance mutuelle en cas d'agression et le contrôle parlementaire, v. A. DUMOULIN, « L'UEO crépusculaire », *Défense nationale et sécurité collective* 2006, pp. 25-33.
[355] Art. V du traité de collaboration en matière économique, sociale et culturelle et de légitime défense collective modifié, signé le 23 octobre 1954 ; l'article se retrouve désormais dans les dispositions de l'article 42 § 7 du TUE qui dispose : « [a]u cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la charte des Nations unies ».

à disparaître. Ainsi, cet ultime transfert a obligé les Etats membres à tirer les conséquences qui s'imposaient en mettant un terme à l'UEO[356].

2) La PSDC comme ressource de la politique opérationnelle de l'Union

La politique de sécurité et de défense commune présente la particularité d'être une politique commune, elle-même intégrée à une autre politique commune : la PESC[357]. Le traité est explicite quant à son utilité : « elle assure à l'Union une capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens civils et militaires »[358]. En un sens, elle permet de relayer la diplomatie du verbe mise en place dans le cadre général de la PESC. Son ambition consiste, en effet, à permettre à l'Union de disposer de capacités d'actions qui renforceraient sa crédibilité en tant qu'acteur international.

S'agissant de son apport au processus d'union politique, il nous semble possible de considérer que la matérialisation d'une défense commune constituerait un accomplissement de cette union. En effet, le concept de défense commune implique *per se* que les Etats membres ne sont plus les uniques garants de leur sécurité. Certes, les Etats membres de l'Union sont déjà engagés dans un cadre juridique équivalent sur cette perspective au travers de l'OTAN et de l'UEO. Cependant, la portée de l'engagement se limite alors exclusivement aux questions militaires puisque ces organisations n'ont d'autres terrains d'action. Dans le cadre de l'Union européenne, la mise en commun de ressources militaires constitue un pas supplémentaire marqué dans une évolution tendant à rapprocher l'organisation du modèle étatique.

S'agissant de son apport au système de sécurité européenne, la PSDC est censée fournir à l'Union les capacités nécessaires à garantir sa sécurité. La réussite du projet communautaire implique que la plupart des Etats membres n'ont plus à craindre de leur voisin[359]. Plus généralement, la PSDC n'est pas orientée afin de faire face à une menace d'invasion[360]. Au

[356] La dissolution de l'UEO est effective depuis juin 2011 ainsi que le prévoyait la déclaration de la présidence du Conseil permanent de l'UEO au nom des Hautes Parties contractantes au traité de Bruxelles modifié – Allemagne, Belgique, Espagne, France, Grèce, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal et Royaume-Uni, Bruxelles, 31 mars 2010 (v. aussi la décision du Conseil de l'Union de l'Europe occidentale concernant les droits et obligations résiduels de l'UEO du 27 mai 2011).

[357] Art. 42 § 1 TUE.

[358] *Idem.*

[359] La situation est bien sûr différente pour les Etats frontaliers, cependant la menace pesant sur les membres reste relativement basse en comparaison de régions européennes plus orientales ou d'autres régions du monde comme c'est par exemple le cas de la Grèce qui s'estime vivre sous la menace turque (en ce sens, v. V. PECLOW, « Le Conseil et la gestion de crises », *in* B. DELCOURT, M. MARTINELLI et E. KLIMIS (éd.), *L'Union européenne et la gestion de crises*, éditions de l'université de Bruxelles, Bruxelles, 2008, p. 27).

[360] Et même après puisque la stratégie européenne de sécurité concède que le « concept traditionnel d'autodéfense (jusqu'à la guerre froide et pendant toute sa durée) reposait sur la menace d'une invasion ».

contraire, le concept sécuritaire de l'Union européenne soulève la nécessité de se concentrer sur des menaces prenant leur source en dehors des frontières de l'organisation[361].

Le champ de la PSDC exclut d'ailleurs, par principe, les opérations sur le territoire de l'Union[362]. Conformément à la stratégie européenne de sécurité, c'est donc avant tout par le règlement des foyers d'instabilité à l'extérieur de son territoire que l'Union entend préserver sa sécurité[363]. Alors que le traité de Nice reprenait strictement la liste des opérations correspondant aux missions de Petersberg qui avaient été définies par le Conseil de l'UEO en 1992 dans le champ d'intervention opérationnel, le traité de Lisbonne élargit le cadre de l'action européenne. La nouvelle rédaction reconnaît à l'Union la possibilité de mettre en place des missions visant à « assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la charte des Nations unies »[364]. Le traité retient donc un champ d'intervention plus large que ne le faisait l'ancien article 17 du TUE[365]. Ce faisant, il étend quelque peu le domaine d'intervention européen puisque les missions « incluent les actions conjointes en matière de désarmement, les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et de maintien de la paix, les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits »[366]. Enfin, les dispositions précisent que « toutes ces missions peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme, y compris par le soutien apporté à des pays tiers pour combattre le terrorisme sur leur territoire ».

Le dépassement des missions de Petersberg peut s'analyser en une volonté de moderniser le cadre juridique afin de faire face aux nouvelles menaces. Ceci permet d'expliquer, par exemple, l'ajout d'une référence au terrorisme qui n'occupait pas en 1992 une place aussi importante dans les stratégies des Etats qu'aujourd'hui[367]. Ainsi, l'ensemble des mentions ajoutées vise à compléter le panel d'action de l'Union.

---

[361] V. la stratégie européenne de sécurité précitée.
[362] Art. 42 § 1 TUE, sauf utilisation de la clause de défense mutuelle prévue à l'article 42 § 7 puisque celle-ci trouve à s'appliquer lorsqu'un membre est victime d'une agression armée sur son territoire ; F. TERPAN note que cela pourrait faire partie de la défense commune, *op. cit.*, p. 57.
[363] Sur cette question v. *infra* Partie II, Titre II, Chapitre I.
[364] Art. 42 § 1 TUE.
[365] Cet article disposait que « 2. Les questions visées au présent article incluent les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de maintien de la paix et les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix ».
[366] Art. 43 TUE.
[367] S. GRAF VON KIELMANSEGG, "The meaning of Petersberg : some considerations on the legal scope of ESDP operations ", *CMLR* 2007, p. 648.

L'imprécision des termes relatifs aux missions envisageables offre une potentialité importante pour la PSDC. Il en résulte naturellement un doute sur le type de missions pouvant être couvertes par cette politique. Plus précisément, la France, par exemple, estime que les dispositions des traités confèrent à l'Union la possibilité de lancer tout type de missions, y compris celles impliquant le recours à la force[368]. D'autres Etats, à l'instar du Royaume-Uni, estiment que les missions envisagées par l'article 43 doivent être limitées « aux conflits dits de basse intensité, réservant les missions les plus exigeantes au cadre atlantique et au partenariat avec les États-Unis »[369]. Les termes seuls ne permettent pas de se prononcer de manière absolue. Ils semblent toutefois indiquer que tous les cas de recours à la force armée ne sont pas prévus par cet article qui ne mentionne pas le caractère exhaustif la liste[370]. La question demeure néanmoins partiellement théorique puisque les capacités de l'Union ne permettent pas sérieusement d'envisager une opération de grande ampleur réalisée de manière autonome[371]. Sur le long terme, cette perspective oriente toutefois les objectifs à atteindre en termes de capacités, ce pourquoi il conviendra de préciser avec clarté ce point de divergence.

Il importe de préciser que la PSDC ne se limite pas au domaine militaire. Au contraire, cette politique commune traite de manière indifférenciée les missions civiles et militaires. Ce faisant, les rédacteurs confortent la préférence européenne pour une conception globale pluridimensionnelle des conflits plus proche de ses orientations[372]. Par conséquent, les ajouts du traité de Lisbonne portent non seulement sur un renforcement des potentialités militaires qu'offre la PSDC, mais également sur celui de son volet civil. Si l'accroissement ne va pas dans le sens du renforcement de l'ampleur militaire des opérations envisagées, il vise à permettre à l'Union d'apporter une réponse globale aux crises en ne négligeant aucun des aspects nécessaires à la stabilisation sur le long terme de la zone considérée[373].

En ce sens, il est envisagé que les missions comprennent à la fois un volet civil et un volet militaire. Cette mutualisation se justifie par la conscience que les moyens militaires seuls

[368] La question se borne ici au point de savoir si l'Union dispose de cette capacité au regard de son droit interne, sans préjudice des règles du droit international régissant la question.
[369] F. TERPAN, *op. cit.*, p. 57.
[370] L'article mentionne que les missions « incluent » celles énumérées sur ce point, v. S. GRAF VON KIELMANSEGG, *op. cit.*, p. 635.
[371] V. *infra* B, 2)
[372] Ainsi, l'article 43 TUE impose au haut représentant de veiller à l'étroite coordination entre les aspects civils et militaires ; cette circonstance confirme et découle de l'orientation identitaire de l'Union européenne en tant que puissance internationale selon A. DUMOULIN, « La PESD après l'échec du traité constitutionnel européen : avenirs possibles », *AFRI* 2006, p. 709 ; v. egal., J. AUVRET-FINCK, « Les moyens de la force armée », », *in* L. AZOULAI et L. BURGORGUE-LARSEN, *L'autorité de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2006, p. 186.
[373] V. *infra*, Partie II, Titre II, Chapitre I.

sont insuffisants à la résolution des crises internationales[374]. Dans ce contexte, la coordination de ces aspects constitue une préoccupation de premier ordre pour les traités[375]. La conjugaison de ces dimensions exige naturellement une participation conjointe et cohérente des différents acteurs et politiques européennes pour leur permettre d'avoir un maximum d'efficacité. La PSDC ne devrait donc pas être destinée à être marginalisée au sein du système européen en raison de sa nature mais au contraire à constituer un véritable moteur d'intégration. PH. MADDALON estime même que la nécessité d'allier moyens civils et militaires « ouvre probablement la possibilité d'un début d'intégration de la politique de défense, qui passe par sa banalisation au milieu de moyens civils »[376].

3) Une construction institutionnelle différenciée

Partie intégrante de la PESC qui obéit déjà à un mécanisme singulier au regard du droit de l'Union, la PSDC fonctionne selon des dispositions particulières[377]. Face à des conceptions étatiques différentes de l'enjeu d'une politique de défense européenne, ainsi qu'à des volontés disparates en matière d'engagement dans ce domaine, les rédacteurs du traité ont fait le choix de multiplier les possibilités d'engagements différenciés. Ces dernières offrent aux Etats membres l'opportunité de s'engager à la mesure de leur volonté de faire prospérer ce domaine de l'intégration européenne. Dans ce contexte, le traité de Lisbonne prévoit la création de la coopération structurée permanente (a) et organise le développement de l'Agence européenne de défense (b).

a) La coopération structurée permanente

L'idée d'une progression asymétrique de l'intégration dans le domaine de la défense a longtemps été proscrite par l'interdiction de recourir aux coopérations renforcées. Le traité de Lisbonne, en plus de mettre fin à cette interdiction, institutionnalise une intégration différenciée grâce à la coopération structurée permanente. L'article 42 § 6 du TUE dispose ainsi que « les États membres qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit

[374] Ce que révèle par exemple l'expérience du Kosovo comme le soutient notamment R. DEHOUSSE, « L'Europe politique a-t-elle encore un avenir ? », *AFRI* 2006, p. 545 ; il en découle que la nécessité de lier ces deux dimensions est admise par les institutions européennes, v. la Stratégie européenne de sécurité, préc., p 12.
[375] Art. 43 § 2 TUE.
[376] Ph. MADDALON, « L'action extérieure de l'Union européenne », *Europe* 2008, p. 63.
[377] Bien que le titre de la section consacrée à la PSDC ne reprenne pas l'intitulé de l'article I-41 de la constitution européenne de « dispositions particulières relatives à la politique de sécurité et de défense commune ».

des engagements plus contraignants en la matière en vue des missions les plus exigeantes, établissent une coopération structurée permanente dans le cadre de l'Union ».

Celle-ci est créée par un vote du Conseil à la majorité qualifiée, sans qu'un nombre minimum de participant à la coopération ne soit exigé par ces dispositions[378]. La procédure, plus souple que celle des coopérations renforcées sur ce point, facilite sa mise en place[379]. Les dispositions permettent, en effet, d'envisager une coopération entre un nombre très restreint d'Etats ce qui devrait faciliter son apparition. Cette précision importe d'autant plus que les dispositions de l'article 42 semblent indiquer que cette coopération devrait prendre la forme d'un club fermé puisqu'elle n'est ouverte qu'aux Etats membres remplissant des critères élevés en termes de capacités militaires. La coopération permanente permettrait aux principaux tenants d'une intégration militaire plus poussée, la possibilité de développer des capacités européennes efficaces et suffisantes sans être ralentis par l'inertie d'Etats moins volontaires dans ce domaine. Il est dès lors logique qu'il ne soit pas attendu que tous les Etats membres s'engagent dans ce processus[380]. Néanmoins, un trop grand élitisme dans l'acceptation des participants risquerait de rendre difficile la création de la coopération dans la mesure où elle nécessite l'aval du Conseil, et donc d'y recueillir la majorité qualifiée, pour exister.

La coopération sera en principe réservée aux Etats qui, en plus de disposer des capacités militaires requises, souhaiteront élever le niveau de leur engagement militaire pour répondre « aux missions les plus exigeantes ». Bien que l'on ne sache pas exactement ce à quoi fait référence ce critère, il nous semble permis de considérer qu'il renvoie tant à la technicité de la mission qu'à son ampleur. La lecture des dispositions induit que la coopération ne devrait donc pas seulement être réservée aux Etats qui feront état de leur volonté d'y participer, mais à ceux parmi ces Etats qui pourront atteindre le degré d'opérationnalité requis[381]. A cet égard, Y. FROMION estime que le critère de participation ne peut, de fait, être réduit à la mesure du budget consenti par les Etats à leur défense[382]. En effet, la dépense seule ne permet pas d'estimer

[378] Art. 46 § 3 TUE.
[379] L'article 20 § 2 du TUE impose qu'au moins neuf Etats membres participent à une coopération renforcée pour que celle-ci puisse être mise en place ; par ailleurs la coopération structurée permanente est mise en place par un vote à la majorité qualifiée du Conseil, tandis qu'une coopération renforcée doit recueillir un vote unanime du Conseil après avis de la Commission et information du Parlement ; il convient toutefois de relativiser cette apparente ouverture par le constat que cette coopération fera suite à un accord unanime des Etats membres porté dans le traité.
[380] Dans la mesure où selon les dispositions de l'article 46 § 6 du TUE, la coopération fonctionne sur la base de décisions adoptées à l'unanimité des participants, elle ne présenterait que peu d'intérêt si tous les Etats y participaient.
[381] F. SANTOPINTO, « Réforme des traités : une "coopération structurée permanente" pour mieux armer l'UE », *Note d'analyse du GRIP*, 17 octobre 2007, p. 2.
[382] Y. FROMION, *compte rendu de la Commission des affaires étrangères du Sénat*, 13 octobre 2010.

la capacité d'un Etat à répondre « aux situations les plus exigeantes »[383]. Pour appuyer son propos, le député prend l'exemple d'une armée de conscription « coûteuse mais non projetable » qui serait inapte à remplir les missions envisagées dans le cadre de la défense européenne. Selon lui, le critère de participation doit donc comprendre « l'accroissement de l'effort consenti par les Etats membres pour le développement de leurs contributions nationales en faveur de la PSDC et non l'augmentation nette de leur budget de défense »[384]. Un tel critère se fonde sur la prise en compte de la plus-value apportée par l'effort national au système commun, ainsi que la marque des efforts d'intégration européenne dans la gestion du budget national.

Cette conception de l'engagement nécessaire est confirmée par les précisions apportées par le protocole annexé au traité de Lisbonne[385]. Ce dernier énonce, en effet, que la coopération est ouverte aux Etats qui s'engagent « à avoir la capacité de fournir, au plus tard en 2010, soit à titre national, soit comme composante de groupes multinationaux de forces, des unités de combat ciblées pour les missions envisagées, configurées sur le plan tactique comme un groupement tactique, avec les éléments de soutien, y compris le transport et la logistique, capables d'entreprendre, dans un délai de 5 à 30 jours, des missions visées à l'article 43, du traité sur l'Union européenne en particulier pour répondre à des demandes de l'Organisation des Nations unies, et soutenables pour une période initiale de 30 jours, prorogeable jusqu'au moins 120 jours »[386]. Ainsi, le critère de participation fait référence à l'apport devant être réalisé au système de défense européen. Néanmoins, il permet aux Etats de demeurer libre quant à l'ampleur de l'apport exigé à tout Etat participant en l'absence de définition de la « composante ».

Cette coopération ne peut être doublée d'une autre coopération structurée permanente. Ceci implique que les Etats souhaitant s'engager au-delà des prescriptions de la PSDC n'ont d'autre choix que de se rallier à cette coopération qui sera mise en place. L'hypothèse d'une seconde structure à l'ambition différente n'est pas envisageable. Il est probable que les concepteurs de cette coopération aient estimé que la crainte d'être exclus de cette coopération serait un puissant incitateur à y participer, et donc de parvenir au niveau de développement et

[383] *Idem.*
[384] *Idem* ; il souligne ainsi que certaines dépenses ne présentent pas d'intérêt pour l'Union européenne ce qui exclut de les prendre en compte lors de la mesure de l'effort consenti en matière de défense dans ce cadre en prenant l'exemple de l'éventuelle augmentation des budgets français ou britannique de la défense pour moderniser leur dissuasion nucléaire.
[385] Protocole n° 10, *JO* C 83/275 du 30 mars 2010.
[386] Art. 1, b) du protocole.

d'engagement requis pour ce faire[387]. Les tensions politiques entourant le projet confirme l'existence de la crainte de l'exclusion. Ainsi, les Etats membres désireux d'intégrer la coopération, mais craignant d'en être exclus, se sont élevés contre l'idée d'une coopération trop exclusive[388]. Se prononçant sur la question, le Parlement européen prône l'inclusivité la plus large possible[389].

Il convient d'admettre que le Conseil se trouve chargé d'une tâche délicate. Il lui faut, en effet, parvenir au juste équilibre entre une coopération trop large dont les ambitions n'inciteraient pas suffisamment les Etats membres à développer leur potentiel et une coopération trop stricte qui, en fixant des objectifs hors d'atteinte pour nombre des membres, conduirait ces derniers à abandonner tout effort afin d'intégrer la coopération[390]. Dans cette dernière hypothèse, il est permis de s'interroger sur le risque que des Etats exclus n'envisagent le recours à une coopération renforcée désormais admise dans le domaine PESC. L'intégration militaire ne se réaliserait alors plus à deux mais à plusieurs vitesses. Cependant, la nécessité de recueillir l'unanimité au Conseil rend quasi-nulle le risque que se présente une telle situation[391]

Ce risque ne constitue donc pas un argument de poids en faveur de l'inclusivité. Cependant, le rôle particulier de cette coopération dans le développement de la PSDC justifie que des Etats ne soient pas exclus. La coopération structurée permanente est empreinte d'un dynamisme de principe certain, puisque les objectifs capacitaires à atteindre doivent être réévalués « à la lumière de l'environnement de sécurité et des responsabilités internationales de l'Union »[392]. L'objectif sous-jacent est donc bien de créer une dynamique de renforcement, de créer une sorte de cercle vertueux du renforcement militaire.

Le renforcement capacitaire induit par la coopération ne réside pas exclusivement en une augmentation des budgets nationaux[393]. La coopération suppose d'œuvrer en faveur du

---

[387] Ce raisonnement n'est pas sans rappeler celui utilisé lors de la mise en place du Pacte de stabilité et de croissance par les participants à l'euro, en ce sens v. F. SANTOPINTO, « Réformes des traités… », *op. cit.*, p. 3.

[388] V. en particulier le « Position Paper » rédigé par la Belgique, la Hongrie et la Pologne qui constituait la troïka de la présidence semestrielle de l'UE de juillet 2010 à décembre 2011 sur la Coopération structurée permanente datant de juin 2010.

[389] Résolution du Parlement européen du 10 mars 2010 sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité et la politique de sécurité et de défense commune *JO* C 349E du 22.12.2010, p. 63–76, pt 21.

[390] V. not. F. SANTOPINTO, « Le traité de Lisbonne et la défense européenne : bataille diplomatique sur fond de coopérations structurée permanente », *Note d'analyse du GRIP*, 4 novembre 2009, p. 9.

[391] Outre la circonstance qu'elles doivent réunir au moins 9 Etats participants (art. 20 TUE), elles ne peuvent être mises en place dans le cadre de la PESC qu'après un vote unanime du Conseil en ce sens (art. 329 § 2 du TFUE) qui se déroule après que le haut représentant pour la PESC ait donné son avis sur la cohérence de cette coopération avec la PESC et donc, dans cette hypothèse particulière, avec la CSP.

[392] Art. 2 a) du protocole préc.

[393] Y. FROMION émet un avis contraire même s'il concède que la lecture croisée des dispositions « donne l'impression d'engager les Européens à dépenser davantage pour leur défense ». Il estime que la prise en compte critère qualitatif et intégratif de l'effort en matière de défense permettra au contraire de conduire les Etats participant à la CSP de dépenser moins (*Compte rendu* préc.). Cependant, le retard accumulé en matière de défense

renforcement de l'efficacité de l'Union dans le domaine militaire, notamment en améliorant le déploiement rapide des forces et la cohérence de ces dernières. A cet égard, les Etats s'engagent à harmoniser « l'identification des besoins militaires, en mettant en commun et, le cas échéant, en spécialisant leurs moyens et capacités de défense, ainsi qu'en encourageant la coopération dans les domaines de la formation et de la logistique »[394]. De manière plus pratique ils s'engagent dans ce cadre à « prendre des mesures concrètes pour renforcer la disponibilité, l'interopérabilité, la flexibilité et la capacité de déploiement de leurs forces, notamment en identifiant des objectifs communs en matière de projection de forces »[395]. Ainsi, il s'agit de s'assurer que la mutualisation des forces armées mises à disposition de l'Union européenne se réalise dans un esprit de cohérence. L'article 2 b) du protocole semble même induire qu'il pourrait être attendu d'un Etat qu'il accepte un déséquilibre dans la spécialisation de ses forces propres de manière à renforcer l'équilibre global des forces européennes. Ceci permettrait aux Etats dotés de ressources humaines et financières plus limitées de tout de même pouvoir apporter une plus-value à la défense européenne globale en choisissant de concentrer leurs ressources sur le renforcement d'une spécialisation nécessaire.

Dans la mesure où les Etats membres s'engagent par la PSDC « à améliorer progressivement leurs capacités militaires », la coopération structurée permanente représente un accélérateur intéressant[396]. En ce sens, la volonté de l'ensemble des Etats membres de renforcer la PSDC rendrait inutile une coopération structurée affichant les mêmes objectifs. De sorte que la coopération constitue une méthode d'intégration plus incitative visant à parvenir à la réalisation des objectifs de la PSDC[397].

---

et la disparité de la dépense militaire dans les pays européens ne nous permet pas de penser que la seule rationalisation et mutualisation des dépenses sera suffisante pour parvenir aux objectifs visés par l'agence européenne de défense ce qui conduit à penser que les Etats participants devront nécessairement, à moyen ou long terme, augmenter leurs budgets de défense, ne serait-ce que pour s'aligner sur les plus dépensiers d'entre eux.

[394] Art. 2 b) du protocole préc.

[395] Art. 2 c) du protocole préc.

[396] Art. 46 § 3, al. 2 TUE.

[397] La dimension incitative comporte cependant des limites notamment en ce que l'Etat qui ne remplirait plus ces critères ou les obligations tirées du protocole de la coopération pourrait voir sa participation à la coopération suspendue par le Conseil (art. 46 § 4 du TUE).

b) L'agence européenne de défense

Le nivellement des capacités ne doit toutefois pas se faire sans encadrement car si les Etats doivent dépenser plus en matière de défense, ils doivent également dépenser mieux[398]. L'agence européenne de défense constitue l'instrument voué à remplir cet objectif[399]. Au contraire de la coopération structurée permanente qui, malgré la circonstance qu'elle devait rapidement entrer en vigueur après l'adoption du traité de Lisbonne, demeure à l'état de projet en raison, notamment, des divergences sur son degré d' « inclusivité », l'agence européenne de défense était déjà bien établie à cette date après avoir été rapidement mise en place[400].

L'agence a été créée par une action commune PESC du 12 juillet 2004. Elle vise à améliorer les capacités des membres qui y participent dans le domaine de la défense. Plus précisément, elle a pour mission : « a) de contribuer à identifier les objectifs de capacités militaires des États membres et à évaluer le respect des engagements de capacités souscrits par les États membres ; / b) de promouvoir une harmonisation des besoins opérationnels et l'adoption de méthodes d'acquisition performantes et compatibles ; / c) de proposer des projets multilatéraux pour remplir les objectifs en termes de capacités militaires et d'assurer la coordination des programmes exécutés par les États membres et la gestion de programmes de coopération spécifiques ; / d) de soutenir la recherche en matière de technologie de défense, de coordonner et de planifier des activités de recherche conjointes et des études de solutions techniques répondant aux besoins opérationnels futurs ; e) de contribuer à identifier et, le cas échéant, de mettre en œuvre, toute mesure utile pour renforcer la base industrielle et technologique du secteur de la défense et pour améliorer l'efficacité des dépenses militaires »[401].

L'ensemble de ces missions lui permet d'envisager la mise en place d'une véritable stratégie de renforcement des capacités militaires européennes. En isolant au mieux les besoins dans ce domaine, elle doit, par ailleurs, permettre que ce renforcement se réalise à moindre coût. De plus, l'agence doit aider les Etats membres à parvenir plus rapidement aux objectifs fixés

[398] J. AUVRET-FINCK, « Les moyens de la force armée », *op. cit.*, p. 200 ; v. égal. Le rapport sur la communication de la Commission « questions liées à l'industrie et au marché - vers une politique de l'Union européenne en matière d'équipements de défense », 14 octobre 2003, PE A5 0342/2003.

[399] L. GIOVACHINI, « L'Agence européenne de défense : un progrès décisif pour l'Union ? », *Politique étrangère* 2004, pp. 177-189 ; M. L. SANCHEZ BARRUEC, « L'Agence européenne de défense, un organe intergouvernemental au service d'une institution communautaire? », *RDUE 2008,* pp. 507-542.

[400] C'est au Conseil européen de Thessalonique qui se déroule du 19 au 23 juin 2003 qu'est décidée la création de l'agence qui le sera formellement par l'action commune 2004/551/PESC du Conseil du 12 juillet 2004 concernant la création de l'Agence européenne de défense, qui deviendra opérationnelle en janvier 2005 (Conseil de l'Union européenne, Report by the Head of the European Defence Agency to the Council, 17 mai 2005).

[401] Art. 45 § 1 TUE.

en termes de capacités opérationnelles. De manière générale, l'agence européenne est chargée de conduire l'éclosion d'une véritable politique européenne de l'armement qu'elle encadrerait. L'agence européenne de défense s'inscrit donc comme un instrument de régulation qui doit veiller à rationnaliser et coordonner les dépenses des Etats membres dans le domaine militaire tout en posant les bases nécessaires à l'émergence d'une véritable industrie de la défense. De cette manière, les européens programment et organisent le renforcement de leur potentiel militaire.

Tout comme s'agissant de la coopération structurée permanente, la participation des membres n'est pas obligatoire. L'agence est « ouverte à tous les États membres qui souhaitent y participer »[402]. Au contraire de la coopération de l'article 46, il n'est d'autre exigence pour y participer que de manifester sa volonté de le faire. Dans les faits, tous les Etats membres ont accepté d'intégrer l'agence à l'exception du Danemark[403]. En plus de concerner la quasi-totalité des membres, l'agence dispose d'un cadre d'intervention assez large qui lui permet de s'impliquer aisément dans tous projets susceptibles de concerner le domaine de l'armement. Enfin, son processus décisionnel est principalement fondé sur un vote à la majorité qualifié, ce qui encourage son activité[404]. De sorte, que l'ensemble de ces éléments constituent autant d'indicateurs favorables quant à son évolution et son activité.

La palette de missions et de rôles dévolue à l'agence lui a valu la qualification de « couteau suisse intellectuel »[405]. C'est en premier lieu par l'apport de visions stratégiques concernant la défense européenne que l'AED veille à remplir son rôle. Elle a ainsi émis une vision à long terme pour le développement des capacités de défense[406], une stratégie pour la base industrielle et technologique de défense européenne (BITD)[407], une stratégie concernant les programmes de recherche et développement relative à la défense européenne[408] et une stratégie d'armement[409]. L'ensemble stratégique formé vise à rendre plus efficace les efforts réalisés par les Etats membres en matière de défense pour parvenir plus aux objectifs fixés.

---

[402] Art. 45 § 2 TUE.

[403] Qui bénéficie d'un régime dérogatoire en ce qu'il ne participe pas « à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions et actions de l'Union qui ont des implications en matière de défense », v. protocole n° 22 sur la position du Danemark, *JO* C 83/299 du 30 mars 2010, art. 5.

[404] Action commune 2004/551/PESC du Conseil du 12 juillet 2004 concernant la création de l'Agence européenne de défense, *JO L 245/17* du 17 juillet 2004, l'art. 9 § 2 précise que le comité directeur prend ses décisions à la majorité qualifié

[405] A. ROTH, « L'agence européenne de défense : virage vers l'avenir ou de Vénus à Mars ? », *AFRI*, 2005, p. 623

[406] *An initial Long-Term Vision for European Defence Capability and Capacity Needs* , 3 oct. 2006, disponible sur le site http://www.eda.europa.eu/.

[407] *A Strategy for the European Defence Technological and Industrial Base*, 14 mai 2007.

[408] *European Defence Research & Technolgy Strategy*, 13 février 2009.

[409] *European Armaments Co-operation Strategy*, 13 février 2009.

L'AED a tout d'abord adopté sa stratégie de long terme portant sur le cadre global de l'évolution souhaitable de l'armement en Europe. Cette stratégie s'appuie sur deux postulats essentiels : il est indispensable que l'Europe participe au changement du rôle de la force dans les relations internationales et à la révolution technologique[410]. L'armement européen doit être adapté aux types de conflits auxquels les Etats membres auront désormais à faire face ainsi qu'à la médiatisation des opérations menées, l'AED conclut donc que « *the operations for which European forces should primarily prepare for the foreseeable future will require force to be applied in opaque circumstances, against an opponent at pains to conceal himself amongst civil populations, under tightly constraining rule of engagement and 24/7 media scrutiny*. »[411]. A cette évolution s'ajoute celle de la technologie dont les armées occidentales se doivent de tirer parti aux fins de profiter des améliorations notamment en matière de communication et de précision d'action[412].

Sans définir précisément de stratégie d'acquisition, l'AED se propose toutefois d'isoler les principales caractéristiques auxquelles doit répondre une opération PSDC pour déterminer les besoins européens primordiaux en matière de défense[413]. Outre le type de menaces auxquelles devront faire face les armées européennes qui ne seront que rarement impliquées dans un conflit interétatique, mais confrontées à des menaces diffuses et, de manière générale, à des conflits asymétriques[414], ces opérations doivent également répondre à des contraintes propres à l'Union européenne. Les interventions de l'Union européenne impliquent, en effet, le déploiement rapide, sur un territoire étranger, de contingents multinationaux[415]. Qui plus est, les missions comporteront systématiquement, selon les prévisions de l'agence, un caractère inter-opérationnel mêlant moyens civils et militaires. De sorte que les moyens militaires devront, dans ce contexte, révéler un usage ciblé et progressif de la force. Partant de ces constats prévisionnels, l'agence européenne de défense a entendu définir les caractéristiques fondamentales dont devraient être dotées les forces européennes dans l'avenir. Cette réflexion permettait d'aiguiller les efforts à mener ou à poursuivre par les politiques d'armement et de défense.

---

[410] *An initial Long-Term Vision …,* préc., not. pt 16.
[411] *An initial Long-Term Vision …,* préc., pt 25.
[412] *Idem*., pt 26 et s.
[413] *Idem*., not pt 42
[414] *Idem*., pt 39 ; le terme conflit asymétrique fait référence à la différence de situation des parties en présence dans le cadre d'un conflit armé « moderne » dans lequel, de manière schématique, les acteurs étatiques bénéficie d'une avance technologique indéniable sur leurs opposants et conduisent leurs opérations de manière centralisée alors que leurs ennemis pratiquent des opérations de guérilla menées par des structures relativement indépendantes de taille plus modestes ; par ailleurs les Etats sont contraints par des règles de conduite de combats ayant trait notamment à la protection des civils que leurs ennemis n'appliquent que rarement.
[415] *An initial Long-Term Vision …,* préc., not. pt. 33 et s.

Pour parvenir à la réalisation des objectifs de développement de ces capacités, l'AED a proposé une stratégie de développement de la base industrielle et technologique de la défense européenne. Cette stratégie vise à identifier les lacunes de la base déjà existante tout en encourageant un accroissement de la concurrence intra-européenne. Dans ce cadre, la stratégie vise à réduire les isolements nationaux afin d'assurer une mise à niveau de la défense européenne par le haut[416].

De manière plus concrète, son activité l'a notamment conduit à élaborer un code de conduite pour les acquisitions de défense[417]. Ce code permet une ouverture des marchés nationaux en vue d'instaurer un marché européen de la défense[418]. Il a été complété par un code de bonnes pratiques pour la chaîne d'approvisionnement au profit des petites et moyennes entreprises européennes agissant en tant que sociétés sous-traitantes. Ouvert à l'acceptation des membres, le succès des ratifications de ce code ne doit toutefois pas oblitérer l'absence de justiciabilité de ses dispositions. Dans le cadre de la recherche et développement, l'AED a été à l'initiative du projet « *Force protection* » qui traite de la protection des forces armées en milieu urbain. Ce projet de grande ampleur réunit 20 Etats membres et dispose d'un budget de 55 millions d'euros sur trois ans. De la même manière 11 Etats participent au programme « *Innovative Concepts and Emerging Technologies* » doté d'un fond de plus de 15 millions d'euros pour deux ans. L'existence seule de ces programmes ne permet toutefois pas de témoigner d'une politique ambitieuse dans ce domaine. Certes, l'agence a également permis le lancement d'autres projets réunissant moins d'Etats participant, mais tout autant de moyens, tel que le projet « *European Secure Software Defined Radio* » regroupant 6 Etats pour un budget dépassant les 100 millions d'euros[419]. Mais celui-ci s'inscrit dans le cadre d'une coopération

[416] L. GIOVACHINI mettait en exergue la nécessité que l'AED contribue à la réforme de l'industrie européenne, *op. cit*., p. 187

[417] *The Code of Conduct on Defence Procurement*, 21 novembre 2005 ; 25 Etats en sont signataires et la Roumanie devrait l'intégrer prochainement.

[418] Elle remplit ici une mission d'intégration dans la droite ligne de l'action de la Commission qui en prend acte dans le cadre de son travail sur les marchés publics de la défense ; v. Communication de la Commission, « Livre Vert sur les marchés publics de la défense », COM (2004) 608 ; v. égal. le « paquet défense » qui comprend : la communication de la Commission « Défense européenne – questions liées à l'industrie et au marché : vers une politique de l'Union européenne en matière d'équipements de défense » COM (2003) 113, 11 mars 2003 ; la communication de la Commission ,« Mettre en œuvre la stratégie de l'Union Européenne en matière d'industries liées à la défense », COM (1997) 583, 12 janvier 1997 ; la communication de la Commission, « Les défis auxquels sont confrontés les industries européennes liées à la défense – contribution en vue d'actions au niveau européen », COM (1996) 10, 24 janvier 1996 ; la directive 2009/81/CE du Parlement Européen et du Conseil du 13 juillet 2009 relative à la coordination des procédures de passation de certains marchés de travaux, de fournitures et de services par des pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices dans les domaines de la défense et de la sécurité, et modifiant les directives 2004/17/CE et 2004/18/CE, *JO* L 216/76 du 20 août 2009 ; et la directive 2009/43/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2009 simplifiant les conditions des transferts de produits liés à la défense dans la Communauté (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) *JO* L 146 /1 du 10.6.2009.

[419] Destiné à élaborer l'architecture d'un logiciel de communications radio à usage militaire.

avec l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement[420]. De sorte qu'aucun projet ne réunit pour l'instant l'ensemble des membres et que l'agence ne parvient pas à pousser certains Etats membres à augmenter leur priorité pour les questions liées à la défense.

Son activité en la matière s'est cependant largement accrue. Les projets portés sont divers tant dans leur objet que dans le nombre de membres y participant. Ainsi, l'AED est à l'origine du réseau de surveillance maritime, de méthodes de passation de marchés concernant l'armement, d'un projet sur l' « *European Military Airworthiness Requirements* » (EMARs), d'un programme d'entraînement concernant les hélicoptères, un projet de « *European Satellite Communication Procurement Cell* » ou encore du projet relatif aux hôpitaux de terrain[421].

L'agence européenne de défense recèle un fort potentiel d'intégration, tant par son positionnement stratégique, que par les conséquences de ses actions sur l'industrie européenne de l'armement. Les réalisations concrètes ne sont cependant pas encore à la mesure des ambitions dont elle est porteuse[422]. Les diverses industries de l'armement ne sont pas intégrées et aucune directive précise ne contraint les Etats membres à orienter leurs acquisitions en fonction d'un programme établi par l'agence. Le plan de développement des capacités[423] doit constituer l'instrument clef d'une véritable politique européenne de l'armement planifiée, mais encore faut-il qu'il en soit fait une application concrète par les membres[424]. En l'état, bien que l'ensemble d'entre eux paraissent s'accorder sur le principe du « *pooling and sharing* », puisqu'aucun d'entre eux ne peut aujourd'hui soutenir avoir besoin de l'ensemble des capacités, le principe reste sans application. Ainsi, la forte volonté politique qui avait permis la mise en place et le développement initial de l'agence semble avoir perdu de son souffle. Preuve en est

[420] Créée le 9 septembre 1998 par une convention entrée en vigueur le 28 janvier 2001 dont les Etats membres sont la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Italie, la Belgique et l'Espagne.
[421] Sur les nombreuses réalisations, on pourra se référer au portail internet de l'agence *www.eda.europa.eu/.*
[422] Même si l'agence se renouvelle de manière à progresser en ce sens, v. J. HOWORTH, « Quelles avancées pour la politique européenne de sécurité et de défense ? », *AFRI*, 2009, p. 90.
[423] *Capability Development Plan (CDP)* du 21/10/2009.
[424] Le CPD établit ainsi des priorités à suivre par les Etats en déterminant une première tranche de 12 projets initiaux sur lesquels devront se concentrer les efforts des membres, à savoir :
« • Counter Man Portable Air Defence Systems
• Computer Network Operations
• Mine Counter-Measures *in* littoral sea areas
• Comprehensive Approach - military implications
• Military Human Intelligence and Cultural / Language Training
• Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance Architecture
• Medical Support
• Chemical, Biological, Radiological and Nuclear Defence
• Third Party Logistic Support
• Counter-Improvised Explosive Device (C-IED)
• Increased availability of helicopters
• Network Enabled Capability »

de son budget qui reste désormais constant et contraint l'agence à demeurer relativement modeste[425].

B) Un développement matériel marqueur d'une autonomie grandissante

La PSDC contribue à élargir le champ d'action internationale de l'Union européenne en supportant la variété des missions qu'elle peut mettre en œuvre. Elle représente dès lors un instrument stratégique dans l'affirmation de l'Union européenne en tant qu'acteur international puisqu'elle est directement responsable de la limite des actions envisageables sur la scène internationale, notamment en cas de crise. La circonstance que la PSDC confère à l'Union européenne des capacités suffisantes à faire d'elle un potentiel acteur militaire autonome représente, en effet, un enjeu essentiel.

Dans ce cadre, il importe de s'interroger sur l'autonomie qu'offre la PSDC à l'Union européenne sur le plan militaire (1), ainsi que sur l'ampleur des capacités militaires dont dispose l'Union (2).

1) L'autonomie relative d'un instrument à vocation identitaire

La création et le développement d'une Europe de la défense se heurte à la circonstance que les Etats membres ont adhéré à des systèmes de défense visant à assurer leur sécurité. Dès lors, il est indispensable de préciser les implications de ces engagements similaires. En effet, les membres étaient déjà engagés, dans le cadre européen, par le traité créant l'Union de l'Europe Occidentale. Dans un cadre plus global, les mêmes Etats membres étaient engagés, avec l'adjonction des autres acteurs occidentaux que sont les Etats-Unis et le Canada, par le traité sur l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord. Ces deux traités assuraient une coopération militaire et prévoyaient une clause de défense commune faisant référence à l'article 51 de la Charte des Nations Unies. Ces clauses, véritables raisons d'être de ces traités conclus pour faire face à la menace soviétique, faisaient de l'UEO et de l'OTAN les socles d'une défense collective européenne.

[425] En 2010 l'agence bénéficie d'une dotation de 31 millions d'euros et d'un personnel de 113 personnes. Malgré des demandes répétées en ce sens, l'opposition du Royaume-Uni empêche l'agence d'obtenir une dotation pluriannuelle qui permettrait de renforcer son action.

Les rapports entre ces deux organisations ont d'ailleurs fait l'objet d'un arrangement puisque l'UEO s'est trouvée « absorbée » par l'OTAN[426]. Il résultait de la subordination de l'UEO à l'OTAN que cette dernière constituait le seul et véritable instrument de défense européenne jusqu'à ce que l'on évoque la concurrence de l'Union européenne[427]. La perspective d'ancrer une politique européenne de défense dans l'Union européenne est donc lourde de sens en ce qu'elle implique que la sécurité de l'Europe ne se réalise plus principalement au travers de l'OTAN et par conséquent sous le contrôle des Etats-Unis.

Cette volonté semble ressortir des dispositions du traité de Lisbonne. Ce dernier, en plus d'accroître le champ opérationnel, ajoute une clause de défense mutuelle similaire à celle que connaissent les deux organisations militaires précitées[428]. Alors que les missions de la PSDC doivent être extraterritoriales, l'action européenne pourra, dans ce cas, consister en une action sur le territoire de l'Union européenne. La clause voit d'ailleurs son application liée à la notion de territoire puisqu'elle ne peut être mise en œuvre qu'en cas d'agression armée « sur le territoire » d'un Etat membre[429]. Elle reprend sur ce point une limite que comprenait déjà la clause du traité de Bruxelles et celui de l'Atlantique Nord[430].

L'article 42 préserve toutefois la position de neutralité adoptée par certains des membres en disposant que la clause « n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres ». Mais les dispositions entendent également préserver la position des membres estimant que la défense collective doit continuer de relever de l'organisation de l'atlantique nord. Ainsi, l'article énonce que « [l]a politique de l'Union au sens de la présente section n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres, elle respecte les obligations découlant du traité de l'Atlantique Nord pour certains États membres qui considèrent que leur défense commune est

[426] Sur les rapports entre les organisations, v. not., J. HOWORTH et E. PAROISSIEN, « OTAN et PESD : complexités institutionnelles et réalités politiques », *Politique étrangère* 2009, pp. 817-828 ; et G. ROUBY, « L'OTAN et l'UE. Partenariat ou concurrence ? », *AFRI* 2006, pp. 691-705.

[427] A. DUMOULIN, R. MATHIEU et G. SARLET, *La politique européenne de sécurité et de défense (PESD) De l'opératoire à l'identitaire*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 30.

[428] Art 42 § 7 TUE.

[429] L'art. 42 § 7 TUE dispose qu'« Au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la charte des Nations unies. » ; précisons que l'article 51 trouvera à s'appliquer dès lors qu'un Etat est victime d'une agression armée sans qu'il y soit nécessaire d'y ajouter une quelconque notion territoriale, la résolution 3314 de l'AGNU n'entend d'ailleurs pas limiter la notion d'agression armée à celle de territoire.

[430] L'article V du traité de Bruxelles modifié de 1954 disposait que : « [a]u cas où l'une des Hautes Parties Contractantes serait l'objet d'une agression armée en Europe, les autres lui porteront, conformément aux dispositions de l'article 51 de la Charte des Nations Unies, aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, militaires et autres » ; l'article 5 du traité sur l'OTAN ne trouve à s'appliquer qu'en cas d'attaque armée « en Europe ou en Amérique du Nord ».

réalisée dans le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et elle est compatible avec la politique commune de sécurité et de défense arrêtée dans ce cadre ».

Il en résulte que la politique de défense de l'Union ne constitue pas une politique unique, ni même commune. La politique de défense est à géométrie variable selon les positionnements politiques des Etats membres. De fait, les dispositions du traité sur l'Union européenne ne pouvaient parvenir à accorder ces positions divergentes. Le traité prend donc acte de ce que certains Etats entendent s'exclure, par neutralité, de cette politique, que d'autres l'appréhendent comme un élément secondaire vis-à-vis de leur engagement envers l'OTAN, tandis qu'enfin, certains souhaitent y voir une politique autonome. La formule de l'article 42 constitue, en ce sens, une contradiction avec l'objet même de la PSDC. Comme l'écrit PH. MADDALON, la PSDC « prétend construire une politique commune tout en admettant que certains des Etats membres de l'UE considèrent que leur défense commune se réalise dans une autre organisation internationale : l'OTAN »[431].

Il se déduit de cette disposition que l'autonomisation de la politique de défense européenne se construira difficilement sur un engagement des Etats membres tant ils conçoivent l'avenir de cette politique d'une manière différente. Il est toutefois possible que ce changement soit favorisé par des éléments qui leur sont extérieurs. En effet, la conception atlantiste d'une défense européenne a conduit nombre d'Etats européens à ne pas investir suffisamment dans le domaine de la défense, laissant la charge de la défense européenne peser de tout son poids sur l'allié américain[432].

L'ambiguïté des rapports des membres à l'OTAN en l'absence de position unanime rejaillit inévitablement sur les rapports entre les organisations. En l'état, les accords dits de « Berlin plus »[433], fondés sur une « déclaration OTAN-UE sur la PESD »[434] permettent une articulation fondée à la fois sur une coopération et une relative autonomie de l'Europe. Ces arrangements permettent une mise à disposition des ressources de l'OTAN. En contrepartie, l'arrangement assure que ces opérations sont planifiées dans le cadre de cette organisation. Néanmoins la portée de ces accords reste encore perfectible dès lors que les arrangements ne trouvent pas à s'appliquer en présence de deux opérations distinctes qui se dérouleraient simultanément dans un même endroit. D'autres lacunes de ces arrangements encouragent à les

[431]Ph. MADDALON, « L'action extérieure de l'Union européenne », *RTDE* 2005, p. 503.
[432] V. not. R. KAGAN, *op. cit*., p. 88 ; J. HOWORTH et Ch. JAQUET, « La France, l'OTAN et la sécurité européenne : statu quo ingérable, renouveau introuvable », *Politique étrangère* 2002, p. 1007 ; G. ROUBY, « L'OTAN et l'UE. Partenariat ou concurrence ? », *op. cit.,* p. 691 ; L. GIOVACHINI, *op. cit*., p. 182.
[433] En date du 17 mars 2003 ; v. not. G. ROUBY, *op. cit.*, p. 699.
[434] Déclaration commune du 16 décembre 2002.

dépasser, qu'il s'agisse de l'absence de prise en compte des questions civiles ou de l'impossibilité d'associer aux actions des Etats non membres de l'OTAN[435].

Au final, ce partenariat stratégique a bien produit des résultats notamment dans les cas de l'opération Concordia en ex-République de Macédoine où l'Union reprend la mission « *Allied Harmony* » de l'OTAN[436] et de l'« EUPOL Afghanistan » où l'opération européenne complète la Force internationale d'assistance et de sécurité dirigée par l'OTAN. Les deux organisations font ainsi preuve d'une grande complémentarité. Quoi qu'il en soit, les évolutions prennent le sens d'une autonomie grandissante pour la PSDC. L'opération Artémis lancée en 2003 en est l'exemple, celle-ci étant la première opération européenne réalisée sans tutelle de l'OTAN[437].

Il convient de préciser que les deux organisations ne font pas reposer leurs actions sur des vues stratégiques diamétralement opposées. Les rapports émanant des deux sur l'identification des menaces actuelles montrent « une profonde synergie sur l'identification des risques »[438]. Le rapport du groupe d'experts de l'OTAN, « OTAN 2020 : une sécurité assurée ; un engagement dynamique »[439], et le « rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité : assurer la sécurité dans un monde en mutation »[440] comprennent ainsi des analyses similaires. Elles identifient par exemple toutes deux les risques inhérents aux déliquescences d'Etat comme étant des menaces prioritaires entretenant un lien étroit avec le terrorisme[441]. De manière générale les deux tendent aux mêmes conclusions à propos du risque, jugé faible par les deux, de menaces de nature conventionnelle. Par conséquent, elles mettent en exergue la nécessité de lutter contre les menaces non conventionnelles que le rapport de l'OTAN regroupe en trois catégories principales : les attaques de missiles balistiques, le terrorisme et les cyberattaques[442].

Il n'en demeure pas moins vrai que l'enjeu ne s'en trouve pas diminué en ce qui concerne l'union politique. Une défense commune indépendante représente, dans ce cadre, un enjeu symbolique et stratégique. Même si elle est peu probable, l'absorption de la défense par

---

[435] G. ROUBY, *op. cit.*, p. 700.
[436] L'opération de l'OTAN est interrompue le 31 mars 2003 puis transférée à l'Union sous l'appellation « CONCORDIA », l'OTAN s'étant chargée de la planification stratégique, opérationnelle et tactique de l'opération.
[437] J. AUVRET-FINCK, « Les moyens de la force armée », », *in* L. AZOULAI et L. BURGORGUE-LARSEN, *L'autorité de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2006, p. 187.
[438] A. CAMMILLERI-SUBRENAT, *Le droit de la politique européenne de sécurité et de défense dans le cadre du traité de Lisbonne*, Paris, Lavoisier, 2010, p. 218
[439] Rapport du 17 mai 2010, 60 p.
[440] Rapport du 11 décembre 2008, 12 p.
[441] V. p. 16 du rapport de l'OTAN et p. 8 du rapport de l'Union.
[442] Rapport de l'OTAN, préc., p. 20.

l'OTAN constitue au contraire une perspective dangereuse pour l'union politique[443]. L'affirmation d'une politique internationale de l'Union nécessite sans aucun doute l'absence d'une subordination à l'un de ses alliés.

2) Des capacités opérationnelles en timide développement

Les accords de « Berlin plus » induisent un certain contrôle juridique de l'OTAN sur la politique européenne lorsqu'ils sont mis en œuvre. Toutefois, l'ascendance, de manière générale, de cette organisation résulte en grande partie de l'important avantage de capacités militaires dont elle dispose. De fait, la dépendance matérielle de l'Union vis-à-vis de l'OTAN dans les cas où est envisagée la mise en œuvre une action opérationnelle remet en cause la perception de l'Europe comme un acteur autonome complet. L'affirmation de l'autonomie européenne suppose nécessairement qu'elle dispose des capacités suffisantes à la conduite des actions et politiques qui seraient décidées dans son cadre.

Or, plus de dix ans après l'institution de la PESD, le constat de la disparité des moyens européens en comparaison de ceux des Etats-Unis s'impose toujours comme une évidence. La disproportion qui perdure semble souligner le manque de volonté politique réel des membres d'investir dans les questions liées à la défense. Avant même que l'agence européenne de défense ne rentre en fonction, il était devenu évident que l'Union devait, pour remplir les ambitions affichées, augmenter le budget de défense, ce qui impliquait un accroissement des budgets des Etats membres de manière à combler la différence avec le budget militaire américain[444]. Malgré les déclarations de principe et la création de l'AED, aucune évolution notable n'est à relever. Ainsi l'agence européenne relevait qu'au titre de l'année 2005, les Etats-Unis avaient dépensé 406 milliards d'euros alors que les européens n'en avaient dépensé que 193 milliards[445]. Contre toute attente, la différence de dépense est au titre de l'année 2009 encore plus importante : les Etats européens ont conservé la même enveloppe sans procéder à une augmentation notable puisque les dépenses s'élèvent pour cette année à 194 milliards d'euros tandis que les Etats-Unis dépensent désormais plus de 2,5 fois plus que les européens pour un montant s'élevant à 498 milliards d'euros[446]. Si l'on rapporte ces chiffres au PIB, on

[443] L'hypothèse est notamment évoquée par G. ROUBY, *op. cit*. p. 705 ; l'auteur ne mentionne toutefois pas de risque particulier.
[444] Par ex., L. GIOVACHINI, *op. cit*., p. 182.
[445] *European - United States Defence Expenditure in 2005*, 19 décembre 2006.
[446] *European - United States Defence Expenditure in 2009*, 22 décembre 2010 ; Il faut par ailleurs préciser qu'entre l'établissement de ces données entre 2005 et 2009, les européens sont passés de 24 à 26 Etats, disponible sur www.eda.europa.eu.

constate même une diminution de la part du budget alloué à la défense en Europe de 0,14 % alors que dans le même temps les Etats-Unis procédaient à une augmentation massive de 0,94 %[447]. Depuis les dépenses restent constantes, l'Union européenne ayant alloué 194 milliards à sa défense en 2010 et 193 milliards en 2011 et les Etats-Unis ayant dépensé 520 milliards et 503 milliards d'euros ces mêmes années[448]. Certes les européens n'ont pas les mêmes besoins en terme de défense que les Etats-Unis d'Amérique mais l'écart demeure trop important compte tenu des ambitions de la PSDC[449].

L'AED n'est donc pas parvenue à inciter les Etats membres de l'Union à investir plus amplement dans le domaine de la défense. Plus encore, l'agence apparait pour certains d'entre eux comme l'instrument permettant d'éviter une augmentation de ces budgets tout en poursuivant les ambitions internationales décrétées. En effet, l'agence européenne doit conduire à « dépenser mieux ». Une rationalisation optimale des dépenses permettrait donc de progresser substantiellement dans ce domaine sans que les Etats n'aient à fournir d'effort budgétaire supplémentaire[450]. Toutefois, cette opération ne serait qu'un palliatif limité à la faiblesse de la dépense européenne dans le cadre de la défense. S'agissant de la concurrence des Etats-Unis, la différence d'investissement est telle qu'une meilleure organisation de la dépense ne suffira pas à parvenir au même niveau. De ce point de vue, l'apport est d'autant plus négligeable que les Etats-Unis disposent pour leur part d'une dépense bien mieux organisée.

En effet, si les européens dépensent moins que les américains, ils dépensent également moins bien. Forte d'une population supérieure, l'Europe dispose d'une quantité de personnel militaire légèrement supérieure à celle des Etats-Unis tout en disposant d'une quantité de personnel civil inférieure à la leur[451]. La différence de population militaire peut s'expliquer par la différence générale de population qui profite à l'Union européenne. Mais il découle de cette explication que la quantité de personnel militaire n'est pas connectée au besoin opérationnel de l'Europe. En ce sens, plus de 12,5 % des troupes américaines sont déployées et donc

[447] Le budget de l'Europe passe de 1,81 % du PIB en 2005 à 1,67 % du PIB, celui des Etats-Unis de 4,06 % à 4,90 % ; la différence de dépense par personne est encore plus frappante : les européens dépensent 392 euros par personne, les américains 1 622 euros.

[448] *EU-US Defence Data 2011*, Bruxelles, septembre 2013, disponible sur www.eda.europa.eu.

[449] J. AUVRET-FINCK, « Les moyens de la force armée », », *op. cit.*, p. 200.

[450] En réalité, les moyens de mutualisation européen constituent des occasions pour alléger les budgets, ainsi le député Y. FROMION rapportait que « s'engager dans la CSP ne signifie pas dépenser plus pour la défense, mais dépenser mieux ensemble et finalement dépenser moins », rapport relatif aux conséquences du Traité de Lisbonne sur les capacités militaires et les programmes d'armement de l'Union européenne, 30 juin 2010.

[451] L'Europe dispose de 1 551 038 militaires alors que les Etats-Unis disposent de 1 425 113 hommes en 2011 ; le personnel civil européen compte 374 427 personnes, celui des Etats-Unis, 807 162 en 2011, *EU-US Defence Data 2011*, préc.

effectivement utilisées, tandis que seul 3,5 % des troupes européennes sont en opération pour l'année 2011[452].

De manière schématique, les européens dépensent autant dans le personnel mais ne dépensent presque rien dans tous les domaines annexes de la défense[453]. De fait, le coût du personnel représente plus de la moitié du budget de la défense européenne quand il ne représente qu'environ 30 % du budget de la défense américaine. Il en résulte que les Etats-Unis dépensent pour un militaire plus du triple que ce que dépensent les européens[454]. Le retard d'investissement accumulé porte notamment sur l'équipement et le soutien des troupes, ce qui justifie que l'agence européenne de défense tienne à soutenir le développement technologique des armées européennes. C'est, en effet, dans ce domaine que se trouvent les écarts les plus importants. Les investissements comprenant l'achat d'équipement militaires et les dépenses de recherche et développement sont presque quatre fois plus importants de l'autre côté de l'Atlantique[455]. Si l'on examine plus précisément les dépenses de recherche et développement, le bilan est encore plus sévère puisque la dépense américaine y est presque sept fois plus importante que la dépense européenne[456].

Bien sûr, la référence à une moyenne européenne ne suffit pas à faire oublier les différences de situation des différents membres dont tous n'accusent pas le même retard technologique et stratégique. Mais, en tout état de cause, ces chiffres dressent un tableau inquiétant de la compétitivité d'une éventuelle armée de l'Union européenne. Or justement, la mutualisation des efforts devrait permettre d'obtenir des résultats comparables aux données américaines pour s'ériger en concurrent sérieux ou en allié égal.

Il semble qu'il faille en déduire que les européens doivent dépenser plus dès lors qu'ils souhaitent arrêter de faire reposer leur système de défense collectif, et leurs interventions extérieures, sur un effort américain. Par ailleurs, ils doivent surtout dépenser mieux. Ceci implique que s'ils ne peuvent augmenter leurs budgets militaires, mieux vaudrait réduire le

[452] Ce qui correspond à 177 700 militaires américains déployés pour 53 744 militaires européens, *EU-US Defence Data 2011*, préc..
[453] Ainsi la dépense de personnel représente 98,4 milliards d'euros pour les européens et 165,7 milliards pour les Etats-Unis, *EU-US Defence Data 2011*, préc.
[454] En 2011 il était dépensé 352 606 euros pour un militaire américain contre seulement 124 133 euros pour un miliaire européen.
[455] La dépense en 2011 est de 37 milliards d'euros pour les européens et 145,7 milliards d'euros pour les américains, soit un rapport de 3,94, *EU-US Defence Data 2011*, préc..
[456] La dépense en 2011 s'élève à 11,9 milliards pour les européens et à 36 milliards d'euros pour les américains, soit un rapport de 3,02 *EU-US Defence Data 2011*, préc ; il est à noter qu'il s'agit du seul domaine dans lequel l'écart se réduit largement puisqu'au titre de l'année 2009, la dépense s'élevait à 8,4 milliards pour les européens et à 57,4 milliards d'euros pour les américains, soit un rapport de 6,83, *European - United States Defence Expenditure in 2009*, préc.

personnel que de continuer d'investir si peu dans les domaines de soutien et de développement[457]. La France a suivi cette direction en mettant fin au système de conscription que connaissent encore certains pays européens tels que la Grèce. Ceci a permis de moderniser l'armée en réduisant drastiquement les effectifs[458]. Avec 313 402 agents militaires en 2009 pour une population de 65 millions d'habitants[459], la France dispose même désormais, de moins de personnel civil et militaire proportionnellement à sa population que les Etats-Unis.

Cependant, cette volonté de modernisation ne va pas de pair avec un retour de l'investissement dans le domaine militaire. Non seulement les Etats européens ne dépensent pas plus pour la défense malgré leurs ambitions, mais ils dépensent même de moins en moins puisque la dépense moyenne rapportée au PIB a décru de 0,10 % entre 2008 et 2009[460]. De telles évolutions de dépense permettent de soutenir que « [l]es Européens d'aujourd'hui n'ont pas la même ambition [que les Etats-Unis de devenir une grande puissance] et ne veulent surtout pas devenir plus forts militairement »[461].

Avant même les crises économiques et financières, les travaux de l'agence conduisent donc à dépenser mieux mais de manière à réduire les dépenses pour les Etats et non à maximiser l'effort financier comme on pourrait s'y attendre. En effet, l'agence relève que les dépenses concernant le personnel ont diminué de 7,34 % de la période s'étendant de 2008 à 2009 tandis que la dépense par soldat augmentait de 4 % et que l'investissement, comprenant l'achat d'équipement ainsi que la recherche et développement, par soldat augmentait de 5,36 %. Ceci indique que, dans l'ensemble, les Etats européens entendent bien moderniser leurs dépenses militaires pour les adapter aux nécessités militaires actuelles. En ce sens, l'agence européenne a donc en partie accompli sa mission puisqu'elle a conduit à modifier les dépenses militaires européennes en modernisant l'organisation de ces dépenses. La recherche collective européenne a aussi augmenté sous sa direction, passant de 65,9 % en 2006 à 90,1 % en 2009.

Cet investissement limité induit nécessairement des difficultés à envisager une multiplicité d'interventions d'ampleur pour l'Union européenne. L'objectif fixé par le Conseil d'Helsinki en décembre 1999 était de parvenir à rendre possible un déploiement en moins de 60 jours d'une force de 60 000 hommes pendant au moins une année. Bien que l'objectif ait été déclaré atteint, on peut s'interroger sur la réalité de la capacité européenne à mettre en œuvre

[457] D'une manière générale, la dépense européenne nécessite des renforcements ciblés, v. not. A. CAMMILLERI-SUBRENAT, *op. cit.,* p. 97.
[458] Ce qui a conduit à une réduction de 42 % des effectifs de l'armée de terre en 6 ans pour parvenir à 136 000 hommes en 2002.
[459] Bilan social de l'armée française pour l'année 2009 disponible sur le site defense.gouv.fr.
[460] *Additional Defence Data 2009*, agence européenne de défense, 11 janvier 2011.
[461] R. KAGAN, *op. cit*., p. 89

une telle opération[462]. Par la suite a été fixé l'objectif de pouvoir mettre en œuvre des opérations de réactions rapides et de l'Union. Ces opérations devaient pouvoir être déployées dans un délai de 5 à 30 jours. Cet objectif a été atteint en termes de capacités opérationnelles même s'il reste modeste en prévoyant la possibilité de déploiement de deux opérations simultanées dans ce délai pour un total d'environ 3 000 hommes[463]. Il semble que les capacités européennes ne permettent d'envisager d'autres opérations que celles concernant les conflits dits « de basse intensité »[464]. Cette circonstance paraît être en accord avec le concept stratégique de sécurité de l'Union[465]. Il importe toutefois de se demander à quel point ce dernier est influencé par les capacités européennes.

L'Union dispose aujourd'hui de la possibilité d'accomplir certaines missions de manière autonome comme, par exemple, l'opération Artémis[466]. Le nombre et l'ampleur de ces opérations militaires restent toutefois encore relativement humbles[467]. Compte tenu de ses ambitions, il est encore nécessaire pour la PSDC de renforcer ses capacités d'actions de manière à ce que de telles limites n'entrent pas en considération dans la prise de décision de lancer ou non une opération. Les prétentions européennes ne permettent pas un engagement limité dans ce domaine car la multiplication des interventions en tous endroits où sa présence s'avérera nécessaire est indispensable pour affermir sa politique étrangère.

La PSDC constitue, malgré ses limites, un instrument de concrétisation de la politique déclaratoire européenne ainsi qu'une potentialité ouverte au passage à une défense commune. Elle s'avère, à ce titre, être un instrument d'appui de première importance pour la PESC dans ses deux dimensions, celle de conduite d'une politique internationale et celle relative à la consécration d'une union politique européenne.

---

[462] L'objectif est déclaré atteint par le Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001 (conclusions de la présidence, annexe II, Déclaration d'opérationnalité de la Politique européenne commune de sécurité et de défense) ; néanmoins la réalité de cette capacité a été mise en doute, par exemple, par J. HERZ, "Military Capabilities – A Step Forward *in* ESDP?", *European Security Review* 2009, no. 46, p. 14.

[463] Sous la forme de groupements tactiques ; c'est au 1er janvier 2007 que ce concept a atteint sa pleine capacité opérationnelle.

[464] C. PIANA, « Vers une Europe de la défense », *in* D. HELLY et F. PETITEVILLE, *L'Union européenne, acteur international*, Paris, l'harmattan, 2005, p. 96.

[465] V. *Infra* Partie II Titre II Chapitre I.

[466] L'opération est mandatée par la résolution 1484 (2003) du 30 mai 2003 du Conseil de sécurité de l'ONU, Action commune 2003/423/PESC du Conseil du 5 juin 2003 relative à l'opération militaire de l'Union européenne en République démocratique du Congo, *JO L 143/50* du 11 juin 2003 ; 17 Etats européens y ont participé assistés du Brésil, du Canada et de l'Afrique du Sud.

[467] L'opération Artémis comprenait environ 1 800 soldats, N. BAGAYOKO-PENONE, « L'opération Artémis, un tournant pour la politique européenne de sécurité et de défense ? », *Afrique contemporaine,* 1/2004, p. 107.

Conclusion du Titre I :

L'action internationale de l'Union se trouve fragmentée en raison des circonstances historiques et politiques. En effet, l'action externe européenne ne naît ni avec la PESC, ni même avec la CPE. Malgré un acte constitutif résolument tourné vers sa dimension interne, la Communauté européenne avait déjà, lors de la création de la CPE, développé de substantielles relations extérieures.

Pourtant le traité de Rome ne concevait pas d'ambition internationale particulière pour l'organisation qu'il créait. Plus encore, les dispositions traitant des éléments externes à la construction communautaire visaient essentiellement à garantir la pérennité de la construction. C'est une perspective similaire qui pousse le juge à étirer les capacités internationales de la Communauté en usant de son pouvoir d'interprétation du traité. Il vise alors à assurer la consolidation de l'ordre juridique nouvellement créé. Or, il apparaît avec évidence que cette tâche requérait de la Communauté qu'elle agisse dans la sphère externe.

L'extension juridique cache mal l'absence de pensée politique de l'action. Le pouvoir d'agir conféré à la Communauté n'est que la conséquence de la confiscation de celui des Etats membres et non le résultat d'une volonté création d'une politique extérieure influente. La part active des relations extérieures repose naturellement sur l'action d'un organe politique à même de définir et développer un projet politique portant les intérêts communautaires. La Commission et le Conseil participent de la politisation des relations externes de la Communauté. Dans cette perspective, ils usent des capacités contractuelles octroyées à l'institution pour nouer des relations à la portée politique évidente et incontestable.

Ces actions seraient apparues réactives si la Commission n'avait entendu encadrer, avec la bénédiction des Etats membres, l'action politique développée dans le cadre communautaire. L'usage des ressources économiques et contractuelles se réalise donc dans une perspective politique assumée bien que limitée par les divers objets des compétences de la Communauté. Car le cadre communautaire présente la lacune évidente de ne pas donner de véritable compétence à l'organisation pour agir dans le cadre d'une véritable politique internationale. Les limites des politiques sectorielles rejaillissent alors sur l'action internationale qu'elle peut envisager.

Cette circonstance justifie largement l'approche retenue par le traité de Lisbonne de rendre la place qu'ils méritent à ces politiques externes au sein de la politique internationale conduite par l'Union européenne. En réunissant les politiques utilisées dans un titre consacré à

l'action extérieure au sein du TFUE, les rédacteurs donnent à la dimension internationale une visibilité conforme à l'importance de son action dans les relations extérieures de l'Union. De même, l'insertion de ce titre dans l'action extérieure de l'Union qui intègre leurs objectifs démontre l'importance prise par ces relations inattendues lors de la création de l'organisation. Il en résulte que les politiques du TFUE constituent, sans conteste, une part essentielle de l'action internationale de l'Union européenne qui doit s'appuyer sur elles pour affirmer son identité internationale.

Le développement de la PESC est plus évident, dès lors que sa dimension internationale n'est pas sujette à caution, mais également plus ambigu dans la mesure où cette dimension n'en constitue pas l'objet fondamental. En conséquence, cette politique représente un apport singulier dans la construction européenne. Elle est d'abord un instrument stratégique du développement politique de l'Union. De fait, née de la volonté de créer une union politique, la politique étrangère européenne ne peut rompre ses liens avec cet objectif fondamental. Il en résulte que la PESC représente plus que l'élargissement des capacités européennes. Elle constitue une alternative quant au processus d'unification politique. Ainsi, l'enjeu international apparait parfois bien secondaire face à celui de nature constitutionnelle qu'elle entraîne.

Il n'en est pas moins évidement présent puisque la PESC permet à l'Union de disposer de capacités générales en matière d'affaires étrangères. Il ne s'agit plus dans ces cas de capacités fondées sur un domaine juridique technique, mais sur une approche politique des questions internationales. La PESC apparaît, à cet égard, suffisamment large pour qu'aucune question n'échappe à sa compétence. En ce sens, la PESC contribue à donner à l'Europe les moyens de de penser son action internationale sous un angle de politique générale. Par ailleurs, la PESC confère à l'Union européenne une capacité opérationnelle indispensable à tout véritable acteur international.

De ce fait, la PESC représente un puissant instrument d'affirmation identitaire sur la scène internationale. Elle permet, en effet, à l'action internationale de bénéficier de la dimension politique globale qui faisait défaut aux relations extérieures fondées sur les politiques sectorielles[468]. Le développement même de la capacité opérationnelle revêt par ailleurs une dimension identitaire dès lors qu'il s'agit d'affirmer une indépendance vis-à-vis des Etats-Unis et une communion des intérêts les plus essentiels des Etats membres.

[468] En ce sens, Ph. DE SCHOUTHEETE, *La coopération politique européenne*, Nathan/Labor, Paris/Bruxelles, 1980, p. 163 ; de fait, F. TERPAN estime que « dans la mesure où la connexion entre les différents segments de l'action extérieure est renforcée, le poids économique de la CE est une base solide à partir de laquelle la PESC peut se développer », *op. cit*., p . 28 ; F. PETITEVILLE ajoute, par ailleurs, que cette solution permet à l'Union de combiner la légitimité de la PESC avec les moyens d'action de la Communauté, *op. cit*., p 19.

Les développements de ces deux pans de l'action externe reposent donc sur des mécanismes bien différents. Dans le domaine communautaire, les relations extérieures sont originellement le produit d'une nécessité de protection de l'ordre communautaire. La dimension externe dérive alors de préoccupations internes. Dans le cas de la CPE puis de la PESC, l'environnement international est appréhendé de manière active et directe. Toutefois, l'action internationale présente moins d'intérêt que les progrès politiques que la politique étrangère permet de réaliser au plan interne.

Ces politiques se complètent dans la construction d'une identité politique internationale. La mutualisation des ressources de ces deux dimensions apparaît indispensable à la mise en œuvre d'une action extérieure conforme aux ambitions européennes. Les ressources du droit général de l'Union européenne sont suffisamment développées pour être indispensables à la mise en œuvre de la politique internationale de l'Union. La PESC, de son côté, dispose de la faculté de conférer une véritable dimension de politique étrangère à l'action européenne en lui fournissant les moyens traditionnels d'action sur la scène internationale.

Il est indéniable qu'aux plans interne et externe, ces deux dimensions constituent des piliers de l'identité européenne. De sorte que l'exclusion de l'un d'entre eux apparaît inenvisageable. Le traité de Lisbonne institutionnalise cette évidence en réformant le secteur de l'action extérieure de l'Union européenne pour lui conférer une plus grande lisibilité. Ainsi bien que ces ressources d'une politique internationale européenne soient séparées dans les principaux instruments européens, elles se trouvent désormais également juridiquement liées à des objectifs communs. Il est une évidence que l'action internationale de l'Union européenne nécessite le recours à chacune des méthodes dès lors qu'elles se partagent les capacités internationales de l'Union ainsi que ses sensibilités identitaires. La division oblige toutefois à la recherche d'une unité de la politique internationale.

Titre II :
La construction de l'unité politique de l'action internationale

La dynamique de la construction européenne a conduit à doter l'Union européenne de capacités internationales importantes qui se trouvent toutefois intégrées à des mécanismes institutionnels différents. Il est évident que la crédibilité de l'Union européenne en tant qu'acteur international exige qu'elle soit à même de mener une politique internationale de grande ampleur. Sa capacité à mobiliser l'ensemble des moyens à sa disposition pour affirmer sa présence internationale s'avère donc cruciale pour parvenir à concrétiser ses ambitions. Il en résulte la nécessité pour l'Union européenne de dépasser le compartimentage juridique de ses capacités externes mis en place par le traité de Maastricht.

Le droit institutionnel de l'Union est, comme c'est classiquement le cas s'agissant des organisations internationales, à la fois le vecteur des potentialités et des limites de son action. Moins classiquement cependant, il incarne, dans le cas particulier de l'Union européenne, à la fois une cristallisation des visions politiques de la construction institutionnelle ainsi que le pilier de leur unité. L'évolution du droit des relations extérieures de l'Union constitue, par conséquent, un moyen et un enjeu pour le développement d'une action extérieure unique.

De prime abord, l'unité de la politique internationale de l'Union se heurte à la distribution des compétences externes susceptibles d'être mises en œuvre entre les deux dimensions, inter-gouvernementale et supra-nationale, de l'action extérieure. Il est alors primordial que l'Union européenne soit capable de dépasser sa dualité structurelle pour conduite une action internationale globale et cohérente. Nous étudierons donc en premier lieu, les éléments d'unification structurelle de l'Union européenne (Chapitre I). En second lieu, nous examinerons l'unification matérielle de la politique internationale de l'Union (Chapitre II).

Chapitre I :
L'unification structurelle de l'action internationale

La politique étrangère ne peut se plier à la division des matières qu'opèrent les traités sur l'Union européenne. Qu'il s'agisse des moyens développés au travers de la PESC ou au travers du cadre plus général du TFUE, tous représentent des ressources de la politique extérieure européenne. Il est donc essentiel que l'Union puisse y recourir pour conduire sa politique internationale. Ceci implique qu'il importe de dépasser la séparation structurelle historique propre à l'organisation. Ce procédé s'avère essentiel au développement d'une action extérieure globale qui permettra la consécration de l'Union en tant que partenaire crédible auprès des autres membres de la société internationale.

L'unification de l'action internationale dans sa dimension institutionnelle implique plusieurs éléments. En premier lieu, il est nécessaire que l'Union dispose de la capacité de lier ses politiques externes fondamentalement complémentaires lorsqu'elles dépendent de mécanismes différents (Section I). Mais le développement d'une politique internationale nécessite également qu'elle apparaisse lisible pour les tiers. Il importe donc, dans ce contexte, de remédier à un problème connu s'agissant de l'Union européenne, celui de la rationalisation de sa représentation externe. Or, le traité de Lisbonne procède à un important redécoupage institutionnel concernant la conduite de l'action extérieure (Section II). Dès lors que l'ensemble des moyens de l'Union européenne peuvent être utilisés, il s'avère important que leur utilisation se voit conférer une claire dimension politique. En effet, l'unité de l'action internationale se trouve intrinsèquement liée au projet de politique internationale de l'Union. Compte tenu de son objet, il est logique que la PESC soit amenée à remplir le rôle d'élément essentiel de cette unité (Section III).

Section I : Le recours complémentaire aux capacités externes de l'Union européenne

La mise à l'écart de la PESC vis-à-vis des politiques définies dans le TFUE implique des difficultés d'ordre juridique lorsqu'une action nécessite de faire usage de compétences appartenant à chacun de ces domaines. Pourtant, il est nécessaire que l'action internationale de l'Union européenne ne soit pas empêchée de la sorte par le cadre juridique la supportant. Le

surpassement de la séparation peut naturellement provenir des dispositions mêmes des traités qui organisent la liaison des politiques du TFUE et de la PESC (I). En l'absence de telles dispositions, il revient aux organes responsables de la politique extérieure de l'Union européenne de s'assurer d'un recours coordonné aux politiques de l'Union européenne (II).

I Les liaisons des domaines de compétences internationales prévues par les traités

Les dispositions des traités qui prévoient des liaisons entre les vestiges des piliers restent naturellement très limitées. Leur existence heurte de front le principe de répartition de l'action extérieure entre les deux traités portant sur l'Union européenne et son fonctionnement. Ainsi, seul le domaine des mesures restrictives passe expressément outre la séparation des dimensions de l'action extérieure (A). Ce cas particulier reste d'autant plus isolé que la Cour de justice rejette sans équivoque la tentation d'utiliser la clause de flexibilité pour parvenir à cette fin (B).

A) L'adoption des mesures restrictives fondée sur une utilisation complémentaire des domaines de l'action extérieure

Les mesures restrictives constituent certainement l'exemple le plus évident de domaine d'action dans lequel le recours aux deux dimensions apparaissait indispensable. L'adoption d'une sanction internationale suppose, en effet, que l'engagement politique soit relayé par une action économique. La mise en place de dispositions juridiques assurant la liaison des politiques extérieures auxquelles il doit alors être fait appel découle de la prise en compte d'une approche pragmatique de la question des sanctions internationales. En effet, les institutions ont d'abord usé d'interprétations singulières du droit communautaire pour permettre la nécessaire adoption de sanctions communes (1). Les révisions des traités ont consolidé les liens juridiques entre les politiques utilisées dans le cadre de l'adoption des sanctions internationales de l'Union européenne (2). Enfin, le traité de Lisbonne a fait du pont établi dans le but de protéger l'ordre juridique de l'Union, un véritable instrument d'action internationale (3).

1) L'adoption de sanctions communes fondée sur la nécessité de protection de l'ordre juridique communautaire

La pratique des sanctions économiques ne constitue évidemment pas une spécificité européenne. C'est en raison du développement de leur utilisation sur la scène internationale que

l'Union s'est vue contrainte de développer des mécanismes permettant d'y recourir. Les sanctions auxquelles il est fait référence regroupent tous les types de sanctions. Il s'agit tout autant des sanctions correspondant aux mesures prises en appui d'un « organe social compétent »[1], comme le Conseil de sécurité des Nations-Unies[2], que des mesures correspondant aux contre-mesures applicables dans les relations inter-subjectives entre l'Union et les Etats tiers[3]. La distinction entre les qualifications se fonde sur la différence de fondement, ainsi que de finalité, de la mesure en cause[4]. Le traité sur le fonctionnement européen retient, par conséquent, le terme générique de « mesures restrictives » pour caractériser toutes les mesures entrainant « l'interruption ou la réduction, en tout ou en partie, des relations économiques et financières avec un ou plusieurs pays tiers » quel que soit le fondement autorisant leur adoption en droit international[5].

C'est sous l'impulsion de l'action des Nations-Unies que la nécessité de disposer de telles mesures est apparue évidente. En effet, les années 90 ont été le théâtre d'une utilisation intense de ce type de sanction par l'organisation mondiale[6]. Or, le recours au Chapitre VII de la charte pour fonder leur adoption entraîne l'obligation pour tous les membres de se conformer à la décision adoptée par le Conseil de sécurité[7]. La Cour internationale de justice a d'ailleurs expressément précisé que les mesures fondées sur les articles 41 et 42 de la Charte entrainaient cette obligation[8].

---

[1] Selon les termes de G. ABI-SAAB, « De la sanction en droit international. Essai de clarification», *in Theory of International Law at the Threshold of the 21st Century. Essays in Honour of K. Skubiszewski,* La Haye, Londres, Boston, Kluwer law international, 1996, pp. 61-77, p. 63.

[2] Lorsque celui-ci agit dans le cadre du chapitre VII en recourant aux moyens prévus par l'article 41 de la Charte ; v. not. Ph. WECKEL, « Sanctions du Conseil de sécurité : un champ d'étude interdisciplinaire par nature », *in Droit international et relations internationales : divergences et convergences : Journée d'études de Paris, 28 novembre 2008*, colloque de la SFDI, Paris, Pedone, pp. 55-75 ; L. LEMEILLEUR, *Le pouvoir de sanctions économiques du Conseil de sécurité*, thèse Université de Grenoble, 1997, 594 p.

[3] Pour une analyse de la distinction et de l'unité de ces points, v. L.-A. SICILIANOS, « Sanctions institutionnelles et contre-mesures : tendances récentes » *in* L.-A. SICILIANOS et L. P. FORLATI (eds.), *Les sanctions économiques en droit international / Economic sanctions in international law*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2004, pp. 3-98.

[4] Sur ces questions, v. *infra* Partie II titre II, Chapitre II.

[5] Art. 215 § 1 TFUE ; ces mesures différent cependant des cas de suspension de l'application d'un accord international en raison de la violation substantielle, par une des parties, de cet accord, sur ce point v. *infra* Partie II, Titre II, Chapitre II, Section II.

[6] D. CORTRIGHT et G. A. LOPEZ, *The Sanctions Décade. Assessing UN Stratégies in the 1990s,* Boulder, Londres, Lynne Rienner, 2000, XIV-274 p.

[7] De manière générale, l'article 25 de la Charte des Nations Unies prévoit que « [l]es Membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité », l'article 48 § 2 précise également que les décisions prises sur la base du chapitre VII doivent être exécutées par les membres « directement et grâce à leur action dans les organismes internationaux appropriés dont ils font partie ».

[8] Avis du 21 Juin 1971 sur « Les conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie », CIJ, Rec. 1971, p. 53. La force obligatoire de ces décisions « peut être déduite l'article 41 lui-même ou inférée de l'article 25 voire de l'article 48 », P. M. EISEMANN et E. LAGRANGE, « Article 41 », *in* J. P. COT, A. PELLET et M. FORTEAU (dir.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 3ème ed., 2005, p. 1231.

Cependant, le transfert de compétence opéré par la mise en place de la politique commerciale commune rendait la ressource de l'arme économique indisponible aux Etats membres à titre individuel. Cette circonstance constituait un obstacle à une exécution directe par les Etats de la mesure décidée par le Conseil de sécurité. Or, l'article 103 de la Charte des Nations-Unies instaure explicitement une primauté des dispositions de la Charte sur toute autre convention. Il n'était donc pas juridiquement possible pour les Etats de s'exonérer de leur responsabilité en cas d'inaction en se prévalant des dispositions communautaires[9]. Par conséquent, seules deux solutions s'avéraient envisageables dans ce contexte : trouver un fondement à une action de la Communauté malgré l'absence de compétence expresse prévue par le traité à cet effet, ou admettre la possibilité pour les Etats d'adopter des sanctions économiques individuelles ce qui impliquait de les autoriser à déroger aux règles de la politique commerciale commune.

La seconde solution pouvait se justifier par la circonstance que l'absence d'action au niveau communautaire aurait été susceptible d'engager la responsabilité des Etats membres. De fait, la primauté de la Charte des Nations-Unies justifiait une dérogation aux règles de la politique commerciale européenne. Toutefois, cette option présentait le risque de créer une fracture dans la politique commune puisque certaines circonstances, certes exceptionnelles, auraient permis aux Etats de recouvrer une compétence transférée à l'échelon communautaire. L'application de cette solution aurait, de plus, desservi l'image de l'organisation sur la scène internationale puisque chaque crise aurait entrainé un effacement de la Communauté au profit de ses membres. Enfin, cette solution aurait conduit à l'adoption d'une pluralité d'actions nationales, non nécessairement concertées.

Malgré ces difficultés, cette solution semblait initialement s'imposer. Les Etats entendaient, en effet, faire une lecture stricte de l'article 113 TCE qui empêchait d'user de cette politique pour remplir l'objectif poursuivi par les sanctions[10]. Ainsi, alors que les neufs avaient pris position dans le cadre de la CPE en faveur de l'adoption de sanctions à l'encontre de la

[9] V. not. P. M. EISEMANN et E. LAGRANGE, « Article 41 », *in* J. P. COT, A. PELLET et M. FORTEAU (dir.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 3ème ed., 2005, pp. 1195-1242 ; v. égal. O. CORTEN, « Article 48 », *ibid.,* pp. 1295-1302 ; Il repose notamment sur les Etats un « devoir positif d'action » tiré du second paragraphe de l'article 48 les obligeant à agir au sein de l'organisation dont ils sont membres pour favoriser l'adoption des mesures nécessaires, O. CORTEN, *ibid*., p. 1301 ; Il en résulte qu'il demeure aujourd'hui encore indispensable d'opérer une distinction selon l'origine du processus de sanction E. PAASIVIRTA et A. ROSAS, "Sanctions, Countermeasures and Related Actions *in* the External Relations of the European Union: a Search for Legal Frameworks" *in* E. CANNIZARO (éd.), *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague-London-New York, Kluwer law international, 2002, p. 208.

[10] Il s'agissait de limiter l'utilisation de l'article 113 TCE aux mesures dont l'objectif était de « modifier le volume ou la structure des échanges de biens et de services avec un pays tiers » ce qui ne constitue pas l'objectif essentiel des sanctions économiques.

Rhodésie, le Conseil s'était interrogé sur la traduction juridique à donner à ces sanctions[11]. A cette occasion a été mise en œuvre ce qui fut, par la suite, appelé la « doctrine Rhodésie »[12]. Le Conseil rappelait que les mesures décidées par le Conseil de sécurité avaient été prises dans un but de maintien de la paix et qu'en conséquence les mesures, malgré leurs incidences économiques évidentes, « ne relèv[ai]ent donc pas de l'article 113 »[13]. Il en résultait que le Conseil devait de faire appel aux dispositions de l'article 224 TCE permettant aux membres de déroger aux règles communes[14]. Même si la Commission apparaissait plus optimiste quant à la possibilité de fonder l'adoption des sanctions sur la base de l'article 113 TCE, elle n'avait pas marqué son opposition à cette pratique[15].

Le fondement de l'article 224 TCE ne conduisait pas à l'adoption de sanctions communautaires. Ces dispositions visaient, en effet, à préserver le fonctionnement du marché commun des mesures que pouvaient adopter les Etats pour se conformer aux obligations découlant de leur participation au maintien de la paix. La référence expresse de l'article au but poursuivi par les Nations-Unies conforte largement la lecture faite par le Conseil quant à la possibilité d'y recourir afin d'adopter les sanctions commandées par le Conseil de sécurité. Ce choix reposait sur l'appréhension stricte des finalités de la politique commerciale commune. Les sanctions poursuivant une finalité politique différente, il revenait aux Etats membres d'agir directement.

La position retenue lors de cette crise s'est toutefois lentement infirmée pour être écartée au profit d'une réponse européenne aux crises. C'est ainsi qu'en 1982, la Communauté a adopté, par le biais d'un règlement, des sanctions à l'égard de la Russie en instaurant une réduction des importations des produits originaires de ce pays[16]. Tout comme le règlement adopté le même jour concernant la Grèce[17], il était fondé sur l'article 113 du traité de Rome qui apparaissait être la seule disposition communautaire à même d'organiser une telle modification du régime commercial des produits en cause. Les sanctions étaient adoptées sur la base des délibérations

[11] La Rhodésie est l'objet de mesures de sanctions économiques prises par le Conseil de sécurité : Résolutions 232 du 16 décembre 1966, 253 du 29 mai 1968 et 277 du 18 mai 1970. ; v. not. P.J. KUYPER, *The Implementation of International sanctions - The Netherlands and Rhodesia*, La Haye, Sijthoff and Noordhoff, 1978, XIV-358 p.
[12] J. L. DEWOST, « La Communauté, les dix et les « sanctions » économiques : de la crise iranienne à la crise des malouines », *AFRI* 1982, p. 217.
[13] Question écrite 526/75 de M. PATIJN et réponse du Conseil au *JO* C 89 du 16 avril 1976.
[14] Article 224 TCE : « Les États membres se consultent en vue de prendre en commun les dispositions nécessaires pour éviter que le fonctionnement du marché commun ne soit affecté par les mesures qu'un État membre peut être appelé à prendre en cas de troubles intérieurs graves affectant l'ordre public, en cas de guerre ou de tension internationale grave constituant une menace de guerre, ou pour faire face aux engagements contractés par lui en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationale ».
[15] Question écrite 527/75 de M. PATIJN et réponse de la Commission au *JO* C 89 du 16 avril 1976.
[16] Règlement C.E.E. n° 596/82, *JO* L 72/15 du 16 mars 1982.
[17] Règlement C.E.E., n° 597/82, *JO* L 72/19 du 16 mars 1982.

émises dans le cadre de la CPE et constituaient, en quelque sorte, la traduction communautaire de la position intergouvernementale de la CPE[18]. Il est nécessaire de préciser que ces décisions ne prenaient pas appui sur une résolution du Conseil de sécurité. Dès lors, en l'absence d'obligation de traduction d'une résolution onusienne en faveur du maintien de la paix, le recours à l'article 224 TCE s'avérait plus délicat. En effet, celui-ci était lié à l'identification d'une « tension internationale grave constituant une menace de guerre », l'adoption d'une mesure sur ce fondement aurait pu donner une « tonalité non souhaitée » aux tensions existantes qui n'atteignaient pas ce seuil de gravité[19].

La crise des Malouines fût l'occasion pour la Communauté de confirmer sa volonté d'opter pour une solution commune. C'est ainsi que le règlement 877/82[20] pris à l'encontre de l'Argentine a été adopté en se fondant notamment sur la résolution 502 du Conseil de sécurité des Nations-Unies[21]. Le règlement énonçait que les Etats avaient procédé à une consultation au titre de l'article 224 TCE et qu'ils étaient parvenus à la conclusion « qu'il importait de prendre des mesures urgentes et uniformes et que pour cette raison les Etats membres [avaient] décidé de recourir à l'adoption de règlement du Conseil en vertu du Traité ».

En substance, une telle solution est révélatrice de l'orientation politique choisie dans le cadre européen. Les sanctions en cause relèvent bien de deux logiques différentes : le but poursuivi est indéniablement lié à la politique étrangère, qui relève de la compétence des Etats membres et du mécanisme intergouvernemental européen, alors que la concrétisation de la mesure adoptée implique l'adoption d'un instrument communautaire. La solution retenue initialement aboutissait à une exclusion pure et simple des questions politiques du champ communautaire.

Cette décision accrédite la Communauté à participer à la poursuite d'objectifs de politique étrangère. Elle confirme la conscience des Etats membres de ce que profiter des ressources européennes plutôt que d'adopter des solutions nationales s'avère tout aussi nécessaire qu'avantageux compte tenu des garanties d'efficacité offertes. Ainsi, par exemple, le délai qui était nécessaire pour que les pouvoirs publics de chacun des Etats membres s'accordent sur une mesure en dehors du cadre institutionnel européen risquait d'être bien plus long. Or, la nécessité de promptitude dans l'adoption de ces sanctions aurait pu conduire les membres à adopter des mesures non uniformisées. De plus, dans le cas d'un embargo, par

[18] J. L. DEWOST, *op. cit.*, p. 222.
[19] *Ibid.*
[20] *JO* L 102/2 du 16 avril 1982.
[21] Résolution du 3 avril 1982.

exemple, cette absence d'uniformité risquait de porter préjudice à l'efficacité de la sanction. Par conséquent, la recherche d'efficacité des sanctions a encouragé les Etats membres à utiliser l'instrument communautaire.

Du point de vue interne, ce choix entraînait une intégration plus poussée en cas de crise. La Commission considérait « qu'il était essentiel que ces mesures soient prises en vertu du droit communautaire et sur la base de l'article 113, la délibération politique ayant eu lieu au préalable, parce que c'est la seule garantie que ces mesures soient appliquées dans l'esprit de solidarité dans lequel elles ont été voulues, les expériences passées de l'Iran ayant démontré combien est inefficace l'addition de mesures unilatérales prises suivant un esprit qui se voulait au départ identique, mais qui à l'arrivée, démontrait une grande diversité d'approches »[22]. En ce sens, l'efficacité de l'action européenne est représentative de la qualité du lien qui unit ses membres. Ainsi que l'écrivait E. DAVIGNON, la solidarité est inséparable de « [l']égalité de comportement dans la mise en œuvre des mesures décidées au niveau communautaire »[23].

La « communautarisation » des sanctions mettait symboliquement fin à l'étanchéité de la politique étrangère et de la politique communautaire en réduisant la portée de l'article 224 TCE en tant que clause de sauvegarde. Plus encore, le règlement conciliait les dispositions en cause puisque l'article 113 TCE, utilisé dans ce cadre, se présentait indéniablement comme un instrument de politique étrangère. Il en découle que l'article 113 TCE ne pouvait être appliqué de manière autonome dans une telle situation. Le recours à celui-ci n'était possible que parce que préexistait une décision prise au plan politique. La conciliation amenait donc une certaine hiérarchie des rapports entre les domaines[24]. En effet, si une décision prise au plan politique pouvait obliger la Communauté à lui donner une application concrète, le rapport inverse n'existait pas. Cette solution à la portée pratique indéniable a contribué à ancrer les interventions européennes, nées des décisions du Conseil de sécurité, dans la fameuse « valse à trois temps » que décrivait F. NAUD[25]. Le fonctionnement mis en place conduisait à l'intervention communautaire faisant suite à celle du Conseil de sécurité ainsi que de celle des Etats membres au niveau de la CPE[26].

[22] Déclaration effectuée devant le Parlement Européen le 21 avril 1982, compte rendu analytique des débats, p. 164.
[23] *Idem.*
[24] J. VERHOEVEN, « Communautés européennes et sanctions internationales », *RBDI* 1984-1985, n°1, p.93.
[25] F. NAUD, « L'embargo : une valse à trois temps (Nations Unies, Union européenne et Etats membres) », *RMCUE* 1997, pp. 25-33.
[26] F. DEHOUSSE, « Les caractéristiques fondamentales de la politique étrangère et de sécurité commune » *in* J.-V. LOUIS et M. DONY (dir.), *Commentaire J. Mégret, le droit de la CE et de l'Union européenne. 12 Relations extérieures*, Bruxelles, éditions de l'Université de Bruxelles, 2005, p. 458.

Il convient de préciser que l'intervention communautaire réalisée sur la base de l'article 113 TCE renvoyait au cadre de l'article 224 TCE qui passait, par conséquent, du statut de clause de sauvegarde à celui de fondement de l'action communautaire. Cette solution a initialement été déterminée lors du cas spécifique des sanctions prises à l'encontre de l'Argentine. Les Etats membres se trouvaient alors, en raison des sanctions adoptées individuellement par le Royaume-Uni, contraints de procéder aux consultations de l'article 224[27]. Ces consultations ont alors été l'occasion pour les membres de s'accorder sur le fait que l'adoption de mesures uniformes s'avérait nécessaire. En ce sens, l'adoption d'une mesure communautaire constituait le plus sûr moyen de ne pas heurter l'unité du marché commun dès lors que tous les Etats membres adoptaient un comportement similaire. Indirectement, l'article 224 TCE fonde donc l'adoption d'une mesure commune qui présente, dans ce contexte, une dimension protectrice vis-à-vis de l'ordre communautaire.

Ce double visa posait cependant certains problèmes juridiques. En l'absence de résolution du Conseil de sécurité tout d'abord, cette circonstance rendait ardue la justification du recours à l'article 224 qui ne pouvait se réaliser que sur le constat d'une crise internationale. Face au risque de cristalliser voire de renforcer des tensions existantes, la Communauté pouvait alors être tentée de nier la portée politique évidente de la décision européenne instaurant les mesures restrictives en ne les motivant pas comme la Communauté le fît lors de l'adoption des sanctions à l'égard de la Russie et de la Grèce en 1982.

En second lieu, le système utilisé apparaissait comme un palliatif peu convaincant en ce qui concerne l'usage de la politique commerciale commune. En poursuivant, indirectement, un objectif de politique étrangère, la Communauté européenne semblait bien dépasser les limites de sa spécialité[28]. De fait, l'adoption de sanctions conduisait à une confusion ambigüe des rôles. Ainsi, le règlement 877/82 énonçait, par exemple, qu'après consultation des membres dans le cadre de l'article 224 TCE, « les intérêts de la Communauté et des États membres exige[ai]nt que l'importation de tout produit originaire de l'Argentine soit provisoirement suspendue »[29]. Or, l'intérêt communautaire se limitait, *stricto sensu*, à la préservation du marché commun. La circonstance que cet objectif soit plus aisément atteint par une mesure communautaire que par l'adoption de mesures nationales paraît se poser en fondement fragile de la compétence de la Communauté pour adopter un acte poursuivant un objectif étranger à sa mission.

[27] V. le règlement 877/82 du 16 avril 1982 suspendant l'importation de tout produit originaire d'Argentine, *JO* L 102 du 16.4.1982.
[28] En ce sens, la problématique est identique à celle dont a eu à connaître la Cour de justice lorsque les moyens de la Communauté étaient utilisés aux fins de remplir des objectifs PESC, v. *infra* B).
[29] Règlement précité, préambule.

2) L'établissement de liaisons explicites entre les piliers dans le cadre des mesures restrictives

Par la suite, cette pratique a été consolidée par les traités européens[30]. L'intégration d'un lien juridique entre les politiques utilisées a été rendue possible par la rentrée au sein du système européen de la PESC. Ainsi, il ne s'agissait plus de tirer les conséquences de l'effectivité de l'action de la CPE sur l'ordre communautaire, mais d'instituer un véritable lien entre les piliers afin d'asseoir l'action de la politique étrangère européenne. L'article 228 A disposait que « lorsqu'une position commune ou une action conjointe adoptées en vertu des dispositions du Traité sur l'Union européenne relatives à la politique étrangère et de sécurité commune prévoient une action de la Communauté visant à interrompre ou à réduire, en tout ou partie, les relations économiques avec un ou plusieurs pays tiers, le Conseil statuant la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, prend les mesures urgentes nécessaires. ».

Ces dispositions lient expressément les deux piliers dans le cadre de l'adoption des sanctions internationales. Le traité prenait donc acte des nécessités de ce type d'action pour admettre qu'une décision PESC puisse juridiquement contraindre l'action communautaire. Le traité aurait pu préserver une certaine séparation en ne permettant à la PESC que « d'impliquer » une action de la Communauté. Il lui a offert plus largement la possibilité de prévoir que l'action soit rendue effective par la Communauté[31]. Parallèlement, l'adoption d'une sanction commune exclut que les membres puissent adopter des sanctions de manière individuelle[32].

De fait, cet article ne faisait que codifier la pratique existante tout en substituant au cadre de la CPE, celui de la PESC. Le passage de la mesure par le cadre communautaire renforçait le rôle de la Commission qui se trouvait associée, même si ce n'était qu'en tant qu'exécutant, à la réalisation de la politique extérieure européenne développé dans le cadre purement politique de

[30] Ce qui induit une formalisation de l'approche transpilier des sanctions, v. P. KOUTRAKOS, *EU International Relations Law*, Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2006, p. 431 ; v. egal. E. PAASIVIRTA et A. ROSAS, "Sanctions, Countermeasures and Related Actions *in* the External Relations of the European Union: a Search for Legal Frameworks" *in* E. CANNIZARO (éd.), *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague-London-New York, Kluwer law international, 2002, p. 209.

[31] Même s'il peut être estimé que le Conseil entretient une attitude bienveillante aux fins d'éviter d'exacerber les tensions nées de ce type de rapport en domaine communautaire et PESC, v. not. R. BARATTA, "Overlaps between European Community Competence and European Union Foreign Policy Activity" *in* E. CANNIZARO (éd.), *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague-London-New York, Kluwer law international, 2002, p. 54.

[32] Puisque dans cette hypothèse, les membres violeraient les règles commerciales communes. Cette adoption induit également l'impossibilité de sanctions autonomes de la Communauté européenne, ce qui peut conduire à s'interroger sur la situation ou une décision du Conseil de sécurité ne serait pas relayée par une décision de la PESC (v. not. F. DEHOUSSE, *op. cit.*, p. 45). L'avènement d'une telle hypothèse serait toutefois en pratique étonnante tant au regard de la responsabilité des membres tenus au respect d'une telle résolution qu'aux objectifs de l'Union qui rappelle les liens indicibles l'unissant au système de sécurité des Nations Unies.

l'Union[33]. La motivation intrinsèque de la mesure communautaire ne changeait pas pour autant. En codifiant la pratique mise en place, les rédacteurs du traité reconnaissaient de manière implicite qu'une action communautaire constituait le moyen le plus sûr de remplir l'objectif visé par l'article 224 du traité de Rome. La Commission se plaisait d'ailleurs à le souligner, lorsqu'elle précisait que l'adoption d'une sanction communautaire était nécessaire « notamment afin d'éviter toute distorsion de concurrence »[34].

Le mécanisme trouvait à s'appliquer pour tout fondement international de la mesure qui pouvait donc constituer une transposition des résolutions du Conseil de sécurité ou une sanction autonome[35]. Le mécanisme contribuait alors à aménager des rapports indispensables entre les deux piliers concernés. La politique étrangère européenne disposait avec la politique commerciale commune d'un appui solide qui lui permettait de rendre effective sa politique de sanctions internationales. En conservant la maîtrise du contenu des sanctions, la Commission pouvait, de son côté, prévenir toute atteinte au marché unique.

De plus, le traité ouvrait la possibilité de prendre des sanctions dans le cadre des mouvements de capitaux et les paiements[36]. La précision s'avérait indispensable dans la mesure où le champ matériel de la politique commerciale commune ne s'étendait pas à ces questions. Or, ces éléments présentaient une grande importance dans le cadre des sanctions économiques. Dans ce domaine également, le droit primaire prévoyait explicitement une liaison juridique de la politique décidée au plan intergouvernementale et de l'action communautaire.

En pratique l'utilisation combinée des articles 60 et 301 permettait à l'Union européenne de mettre en œuvre des sanctions économiques matériellement suffisantes[37]. Leur combinaison

---

[33] I. MONTAUT, « La communautarisation du second et du troisième pilier du traité de l'Union européenne, dans la perspective de la réforme institutionnelle de la CIG de 1996 », *RMCUE* 1997, p. 337.

[34] Règlement (CE) nº 1901/98 du Conseil du 7 septembre 1998 concernant l'interdiction des vols effectués par des transporteurs yougoslaves entre la République fédérale de Yougoslavie et la Communauté européenne, *JO* L 248/1 du 8.9.1998.

[35] V. par ex. le règlement (CE) nº 926/98 du Conseil du 27 avril 1998 concernant la réduction de certaines relations économiques avec la République fédérale de Yougoslavie, *JO* L 130/1 du 1.5.1998 mettant en œuvre la position commune 98/240/PESC du 19 mars 1998 définie par le Conseil sur la base de l'article J.2 du traité sur l'Union européenne concernant des mesures restrictives à l'encontre de la République fédérale de Yougoslavie, *JO* L 95/1 du 27.3.1998 ; v. *P.* PALCHETTI, "Reactions by the European Union to Breaches of *Erga Omnes* Obligations" *in* E. CANNIZARO (éd.), *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague-London-New York, Kluwer law international, 2002, pp. 219-230.

[36] L'article 60 disposait que « [s]i, dans les cas envisagés à l'article 301, une action de la Communauté est jugée nécessaire, le Conseil, conformément à la procédure prévue à l'article 301, peut prendre, à l'égard des pays tiers concernés, les mesures urgentes nécessaires en ce qui concerne les mouvements de capitaux et les paiements. ».

[36] Art. 60 § 2 TCE.

[37] V. par ex le règlement (CE) n° 234/2004 du Conseil du 10 février 2004 imposant certaines mesures restrictives à l'égard du Liberia et abrogeant le règlement (CE) n° 1030/2003, *JO* L 40/1 du 12.2.2004 ou le règlement (CE) nº 1081/2000 du Conseil du 22 mai 2000 concernant l'interdiction de la vente, de la fourniture et de l'exportation à la Birmanie/au Myanmar de matériel susceptible d'être utilisé à des fins de répression interne ou de terrorisme,

étant d'ailleurs facilitée la circonstance que l'articulation entre ces deux articles était directement prévue par le premier d'entre eux. Par ailleurs, à la différence de la procédure de l'article 301, l'article 60 offrait aux Etats, dans l'attente d'une action du Conseil, la possibilité de procéder à une action communautaire[38].

3) Le renforcement de la perspective de politique internationale des sanctions communes

La codification entreprise a été poursuivie afin de tenir compte des évolutions qui ont marqué l'Union après le traité de Maastricht. L'information du Parlement européen reste ici anecdotique. Il ne dispose toujours d'aucun pouvoir d'intervention dans le mécanisme de décision. Tout au plus pourra-t-il prendre l'initiative politique en réclamant aux instances concernées de proposer l'adoption de sanctions. Comme c'était le cas de l'article 228 CE, l'article 215 TFUE permet d'adopter une sanction lorsque celle-ci est nécessaire en raison d'une décision PESC[39]. La décision politique est donc toujours fermement ancrée dans la politique commune intergouvernementale. De même, la mise en œuvre continue, quant à elle, de relever du domaine général. L'adoption de la mesure par le Conseil se fait cependant « sur proposition conjointe du haut représentant pour l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et de la Commission ». Le haut représentant accomplit ici un rôle d'interface important en apportant une continuité certaine au processus dans lequel il intervient à chaque étape[40].

Comme une partie importante des dispositions relatives à l'action extérieure de l'Union, l'article 215 TFUE est modifié de manière à clarifier les compétences de l'Union. Il reprend l'essentiel de la rédaction de l'article 301 TCE et y ajoute la dimension financière des sanctions décidées qui relevait de l'article 60 TCE. Ce changement n'implique qu'une simplification des visas des règlements puisque les mesures fondées sur l'article 60 TCE prévoyaient un lien expresse avec l'article 301 TCE. Il aboutit cependant à ne plus opérer de distinction de fondement et de traitement selon la matière concernée. C'est désormais le but de la mesure, et

et le gel des fonds appartenant à certaines personnes ayant un lien avec d'importantes fonctions gouvernementales dans ce pays, *JO* L 122/29 du 24.5.2000.

[38] Art. 60 § 2 TCE.

[39] Article 215 § 1 : « [l]orsqu'une décision, adoptée conformément au chapitre 2 du titre V du traité sur l'Union européenne, prévoit l'interruption ou la réduction, en tout ou en partie, des relations économiques et financières avec un ou plusieurs pays tiers, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, sur proposition conjointe du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et de la Commission, adopte les mesures nécessaires. Il en informe le Parlement européen. ».

[40] Ceci en raison de sa participation aux différentes étapes du processus d'adoption qu'implique sa double casquette, v *infra*. section II.

non l'objet strict de l'opération réalisée qui définit le régime à suivre pour son adoption. Seule la nature de la cible interfère alors véritablement sur ce dernier en imposant de se rapporter à des fondements différents selon que la sanction cible un Etat ou un individu.

Le choix de placer cet article dans la partie relative à l'action extérieure, tout en laissant l'article 347 TFUE[41] susceptible d'avoir sur elle des implications, dans les dispositions générales et finales, nous semble indiquer une modification dans l'appréhension de cette disposition. L'article 347 TFUE demeure une clause de sauvegarde. Plus précisément ses dispositions organisent les obligations pesant sur les Etats membres en cas de mise en œuvre de mesures qui atteindraient au marché commun et qui se justifieraient par les circonstances exceptionnelles énoncées par lesdites dispositions[42]. Or, le processus d'adoption de mesures restrictives dans le cadre de l'Union résout, bien entendu, tous les problèmes de conformité que l'application d'une telle clause entraine. L'article 301 se justifiait juridiquement en ce qu'il instituait un procédé résorbant les atteintes potentielles au droit communautaire susceptibles de naître de l'action internationale de l'Union. Il était donc une application juridique des prescriptions de l'actuel article 347 TFUE dans le cadre particulier des sanctions économiques. Plus qu'une disposition destinée à renforcer les capacités européennes, l'article 301 TCE s'analysait donc en une disposition spécifique assurant la protection de l'ordre juridique communautaire. Dès lors, il était naturel que cet article figure au sein des dispositions générales et finales aux côtés de l'article 297 TCE dont il visait à faire respecter la logique.

En faisant le choix de déplacer cette disposition pour l'insérer au sein de l'action extérieure, les rédacteurs accentuent l'aspect positif relativement à l'action internationale de cette disposition. Il semble que les rédacteurs aient entendu mettre en relief le rôle actif de ces dispositions, consistant à permettre à l'Union européenne de disposer d'une arme économico-financière commune, en lieu et place de sa dimension protectrice de l'ordre communautaire. Les deux facettes restent évidemment présentes, mais il nous semble possible d'y voir, symboliquement, une modification du rapport de force entre l'une et l'autre[43].

---

[41] Ex-297 TCE.

[42] Celui-ci faisant mention de « troubles intérieurs graves affectant l'ordre public, en cas de guerre ou de tension internationale grave constituant une menace de guerre, ou pour faire face aux engagements contractés par lui en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationale ».

[43] V. par ex. le règlement (UE) no 204/2011 du Conseil du 2 mars 2011 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Libye, *JO* L 58/1 du 3.3.2011 ; faisant référence à la décision 2011/137/PESC prévoyant un embargo, le règlement énonce que « [c]ertaines de ces mesures entrent dans le champ d'application du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et une action réglementaire au niveau de l'Union est donc nécessaire pour en assurer la mise en œuvre, notamment pour garantir leur application uniforme par les opérateurs économiques de tous les États membres ».

B) La portée de la clause de flexibilité dans le cadre des sanctions ciblées

L'idée d'user de la clause de flexibilité pour passer outre les limites institutionnelles n'a pas été validée par la Cour de justice comme étant possible au regard du droit de l'Union européenne (1). Néanmoins l'article 215 TFUE apporte désormais une souplesse notable dans le cadre des sanctions qui rend inutile l'utilisation désormais proscrite de cette clause s'agissant de l'adopton de sanctions internationales (2).

1) Une flexibilité limitée par le respect des objets de la Communauté

La nécessité d'adaptation de la lecture des traités à la lumière de l'impératif de collaboration entre politique étrangère et relations extérieures européennes s'est trouvée mise en relief par l'utilisation de l'article 308 TCE. Recodifié à l'article 352 du TFUE, il permettait, dans le cas où « une action de la Communauté appar[aissait] nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, [que] le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, [prenne] les dispositions appropriées»[44]. Cet article peut se comprendre comme organisant le recours à une compétence implicite[45]. Le processus de reconnaissance de cette compétence est, en ce cas, politique et non jurisprudentiel puisqu'il repose sur l'accord des institutions de l'Union[46].

Cette « clause soupape » permettait, en principe, d'élargir les potentialités européennes lorsque les responsables de l'Union montraient leur volonté d'entreprendre une action pour la réalisation de laquelle le traité ne prévoyait pas expressément de pouvoir au bénéfice de l'organisation. Dans la pratique, l'article a été utilisé en conjonction avec une autre base légale. C'est ainsi que les traités économiques dépassant le champ opératoire de la politique commerciale commune se voyaient adoptés sur le double fondement des articles 133 et 308

[44] Insérées au § 1 de l'article 352 TFUE, les dispositions trouvent désormais à s'appliquer « [s]i une action de l'Union paraît nécessaire, dans le cadre des politiques définies par les traités, pour atteindre l'un des objectifs visés par les traités, sans que ceux-ci n'aient prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, […] ».

[45] en ce sens H.-J. RABE, *Dos Verordnungsrecht der Europaischen Wirtschaftsgemeinschaft, Hamburg*, 1963, p. 151 et s.,cité par H. LESGUILLONS*, op. cit.*, p. 886 ; v. également G. PEETERS, « L'article 235 du traité C.E.E. et les relations extérieures de la C.E.E. », *RMC* 1973, pp. 141-144 et H. LESGUILLONS, « L'extension des compétences de la CEE par l'article 235 du Traité de Rome », *AFDI* 1974, pp. 886-904. ; et v. *supra* Partie I, Titre I, Chapitre I, Section II.

[46] L'article 352 précisant ainsi la procédure : « le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen, adopte les dispositions appropriées. Lorsque les dispositions en question sont adoptées par le Conseil conformément à une procédure législative spéciale, il statue également à l'unanimité, sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen ».

TCE[47]. Néanmoins, ce procédé obligeait les institutions à se plier aux règles de vote plus rigoureuses prévues par le dernier de ces articles. De plus, au contraire de la doctrine *AETR*, le recours à ce mécanisme ne pouvait avoir pour effet de créer une compétence exclusive[48].

Dans le cadre des sanctions, c'est pour la mise en œuvre des *smart sanctions*[49] que son utilisation a permis de préciser son rôle dans le cadre d'un rapprochement interpilier. En effet, la combinaison des articles 60 et 301 TCE n'autorisait explicitement l'adoption de sanctions qu'à l'encontre d'Etats tiers et non d'individus[50]. Or, les sanctions dont il est question visent des entités non étatiques. La précision de la cible constitue d'ailleurs l'innovation majeure de cet appareil notamment destiné à lutter plus efficacement contre le terrorisme par nature dénué de liens étatiques[51].

La Cour de justice a confirmé qu'il ne pouvait être permis une autre lecture de ces deux articles dont l'utilisation ne pouvait s'étendre aux sanctions visant des entités non étatiques[52]. L'article 133 TCE considéré isolément était naturellement inopérant dans ce contexte. Ainsi que le rappelle la Cour de justice, ledit article permet l'adoption d'actes portant sur les échanges commerciaux, c'est-à-dire d'actes « essentiellement destiné[s] à promouvoir, à faciliter ou à régir les échanges commerciaux et [qui ont] des effets directs et immédiats sur le commerce ou

[47] V. L. BALMOND et J. BOURRINET, *Les relations extérieures de l'Union européenne*, Paris, PUF, 1995, p. 30 ; V. égal. J. SACK , « Les relations extérieures de l'Union européenne sous l'angle institutionnel – pas encore en plein essor ou déjà à bout de souffle ? », *RAE* 2001-2002, n° 1, p. 30.

[48] CJCE 15 novembre 1994 compétence de la Communauté pour conclure des accords internationaux en matière de services et protection de la propriété intellectuelle, avis 1/94, *Rec*. I-5267, pt 89

[49] M. BEULAY, « La mise en œuvre des "smart sanctions" des Nations unies par les États membres et la Communauté européenne », *RMCUE* 2009, p. 367-372.

[50] CJCE 3 septembre 2008, *Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation c. Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes*, Aff. jtes C-402/05 P et C-415/05 P, *Rec. 06351, §* 166 ; il est cependant important de noter que la Cour étend tout de même les champs d'application de ces articles en admettant qu'ils puissent viser « les dirigeants d'un tel pays ainsi que des individus et entités qui sont associés à ces dirigeants ou contrôlés directement ou indirectement par ceux-ci », encore faut-il alors que lien soit suffisant.

[51] CJCE 3 septembre 2008, Aff. jtes C-402/05 P et C-415/05 P, préc., pt 167 ; ce qui n'est pas le cas des « mesures sont dirigées directement contre Oussama ben Laden, le réseau Al-Qaida ainsi que les personnes et entités qui leur sont associées », d'autant que comme la Cour le relève au point 169, les mesures n'ont pas vocation à modifier les relations économiques liant la Communauté au pays de résidence de ces individus « à supposer d'ailleurs que leur lieu de résidence soit connu ».

[52] Aff. jtes C-402/05 P et C-415/05 P, préc., pt 173 ; la Cour refuse par ailleurs de procéder à une lecture de l'article 301 à la lumière de l'article 41 de la Charte des Nations Unies que proposait la Commission qui aurait conduit à aligner les deux régimes considérant que l'article 301 permettait de transposer toute mesure de telle nature fondée sur l'application de l'article susvisé de la Charte ; il faut préciser que la situation des individus liés au régime étatique n'est pas impactée par cette solution, ils peuvent être visés par des sanctions fondées sur les articles 60 et 301, v. par ex. le règlement (CE) n° 1294/1999 du Conseil, du 15 juin 1999, relatif à un gel des capitaux et à une interdiction des investissements en relation avec la République fédérale de Yougoslavie (RFY) et abrogeant les règlements (CE) n° 1295/98 et (CE) n° 1607/98 (*JO* L 153, p. 63), et le règlement (CE) nº 2488/2000 du Conseil, du 10 novembre 2000, maintenant un gel des capitaux concernant M. Milosevic et les personnes de son entourage et abrogeant les règlements nº 1294/1999 et (CE) nº 607/2000 ainsi que l'article 2 du règlement (CE) nº 926/98 (*JO* L 287/19).

les échanges des produits concernés »[53]. Dès lors, la problématique du recours à cet article se rapprochait sensiblement de celle qui avait occupé les institutions lors de l'élaboration du fondement communautaire des sanctions prises à l'encontre d'Etats tiers. En effet, les incidences économiques de ces mesures restrictives n'en constituent pas l'essence, mais la conséquence prévisible. Le seul article 133 peinait donc à fournir une base suffisante pour leur adoption. Ainsi, la Cour a pu constater que les mesures individuelles tombaient bien dans le champ *rationae materiae* envisagé par les articles 60 et 301 TCE, tout en étant exclu de leur champ *rationae personae*[54].

Si le recours complémentaire à l'article 308 TCE s'expliquait par l'impossibilité de fonder ces mesures sur le double fondement des articles 60 et 301 TCE[55], encore fallait-il que cette utilisation réponde également aux autres conditions posées[56]. Il était, en effet, indispensable que les pouvoirs que permettait de dégager l'application de cet article visent à remplir un objectif de la Communauté. Or, la lutte contre le terrorisme relevait sans conteste du pilier PESC. L'étanchéité des piliers excluait que cette clause puisse étendre les pouvoirs communautaires de manière à donner à la Communauté les moyens de réaliser les objectifs de la PESC[57]. La situation pratique, engendrée par la problématique des fondements d'action communautaire, rappelait alors sans conteste celle relative à l'adoption de sanctions internationales sous l'empire des dispositions du traité de Rome puisque le recours à une action communautaire apparaissait comme le meilleur moyen de répondre aux impératifs de cet article. D'ailleurs, le Conseil mettait en avant la nécessité d'éviter « une distorsion de concurrence » lors de l'adoption d'un règlement prévoyant ce type de sanctions[58].

Ainsi, l'adoption des sanctions individuelles réclamait que la Cour admette que de telles mesures répondaient bien à un objet de la Communauté. Pour parvenir à cette conclusion, le tribunal notait que les articles 2 et 3 TCE ne permettaient pas de déterminer sans ambiguïté que

[53] Aff. jtes C-402/05 P et C-415/05 P, préc., pt 183 ; v. égal. CJCE 12 mai 2005, *Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia et ERSA*, C-347/03, Rec. p. I-3785, pt 75.
[54] Aff. jtes C-402/05 P et C-415/05 P, préc., pt 213.
[55] L. GRARD, « L'Union européenne , sujet de droit international », *RGDIP* 2006, p. 357.
[56] Etant précisé qu'aucun autre article du traité ne pouvait constituer une base juridique permettant l'adoption des mesures incriminées, CJCE 3 septembre 2008, préc., pt 180.
[57] L'étanchéité se caractérise ici par le libellé même de l'article 308 TCE, l'article 47 TUE ne prévoyant une étanchéité qu'à sens unique, c'est-à-dire uniquement destinée à éviter que les piliers intergouvernementaux n'empiètent sur le domaine communautaire.
[58] Règlement (CE) n° 881/2002 du Conseil du 27 mai 2002 instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaida et aux Taliban, et abrogeant le règlement (CE) n° 467/2001 du Conseil interdisant l'exportation de certaines marchandises et de certains services vers l'Afghanistan, renforçant l'interdiction des vols et étendant le gel des fonds et autres ressources financières décidées à l'encontre des Taliban d'Afghanistan, *JO* L 139/9 du 29.5.2002, considérant 4.

la mesure restrictive adoptée répondait bien à un objectif de la Communauté[59]. Ce dernier relevait « que les articles 60 CE et 301 CE sont des dispositions tout à fait particulières du traité CE, en ce qu'elles envisagent expressément qu'une action de la Communauté puisse s'avérer nécessaire en vue de réaliser non pas l'un des objets de la Communauté, tels qu'ils sont fixés par le traité CE, mais un des objectifs spécifiquement assignés à l'Union par l'article 2 UE, à savoir la mise en œuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune »[60]. Par conséquent, la philosophie particulière de ces passerelles le conduisait à déclarer qu'il convenait « d'admettre que, dans le contexte particulier envisagé par les articles 60 CE et 301 CE, le recours à la base juridique complémentaire de l'article 308 CE se justifi[ait], au nom de l'exigence de cohérence énoncée à l'article 3 UE, lorsque ces dispositions ne confèr[aient] pas aux institutions communautaires la compétence nécessaire, en matière de sanctions économiques et financières, pour agir en vue de réaliser l'objectif poursuivi par l'Union et ses États membres au titre de la PESC »[61]. En faisant usage de la passerelle spécifique entre les articles 60 et 301, ainsi que de l'impératif de cohérence du cadre institutionnel unique, le Tribunal admettait donc que l'article 308 TCE puisse permettre de dégager une compétence nécessaire pour réaliser un objectif de la PESC.

Toutefois, après que le tribunal ait largement ébréché le mur séparant domaines PESC et communautaires, la Cour a rétabli un cloisonnement conforme à la lettre du traité, tout en justifiant la possibilité pour la Communauté d'adopter un acte indispensable pour la politique étrangère européenne[62]. La Cour est revenue sur la lecture généreuse opérée en première instance pour remarquer que rien, à la lecture des textes, n'indiquait que la passerelle mise en place par les articles 60 et 301 puisse être étendue à d'autres dispositions communautaires et en particulier à l'article 308 TCE[63]. Qui plus est, l'article 308 TCE exigeait expressément que soit visé un « objet de la Communauté » et que la mesure soit relative « au fonctionnement du marché commun ». La Cour relevait que l'architecture mise en place par les traités européens poussait à appréhender ces passerelles comme des exceptions à interpréter strictement. Elle estimait cependant que les passerelles établies entre les piliers constituaient « l'expression d'un objectif implicite et sous-jacent, à savoir celui de rendre possible l'adoption de telles mesures

[59] Trib. UE 21 septembre 2005, affaires *Ahmed Ali Yusuf et Al Barakaat International Foundation contre Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes*, Affaire T-306/01, *Rec. 353,* pt 152*;* v. aussi Trib. UE 21 septembre 2005*, Yassin Abdullah Kadi contre Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes*, Affaire T-315/01, *Rec. 3649.*
[60] Affaire T-306/01, préc., pt 160.
[61] Affaire T-306/01, préc., pt 164.
[62] Aff. jtes C-402/05 P et C-415/05 P, préc.
[63] Aff. jtes C-402/05 P et C-415/05 P, préc., pt 197.

par l'utilisation efficace d'un instrument communautaire »[64]. La Cour considérait même cet objectif comme « un objet de la Communauté au sens de l'article 308 CE »[65]. Dès lors, le recours à l'article 308 TCE se trouvait justifié.

La motivation de la Cour sur ce point n'emporte pas une forte conviction. En effet, l'objet de la Communauté est, dans ce cas, bien plus restreint et abstrait que ceux traditionnellement dégagés par la Cour ou énoncés par les traités. Le passage de l'objectif implicite sous-jacent à celui d'objet de la Communauté n'est, de plus, pas clairement établi[66]. En effet, les seuls objectifs particuliers d'articles ne constituent pas nécessairement un objet de la Communauté. Le raisonnement revient, par ailleurs, à admettre que permettre de donner la pleine mesure des sanctions décidées dans le cadre PESC par l'adoption de mesures restrictives, prévues aux articles 60 et 301 TCE, constitue un objet de la Communauté. Pourtant, l'action communautaire revient *in fine* à participer à la réalisation d'un objectif de l'Union déterminé dans le cadre PESC. La Cour érige ainsi une théorie de « l'objet-écran » permettant de colmater artificiellement la brèche ouverte entre les piliers tout en conférant à l'Union la garantie de disposer de la capacité d'action dont elle a besoin pour satisfaire aux exigences internationales.

La solution retenue consacrait une extension des capacités internationales de la Communauté. Certes, la solution du Tribunal envisageait une perméabilité entre les piliers bien plus importante qui se fondait sur les impératifs de cohérence et le cadre institutionnel unique. Tandis que celui de la Cour, bien que parvenant à la même conclusion, limitait cette perméabilité en l'encadrant très strictement aux articles 60 et 301 du traité communautaire. Toutefois il nous semble que la décision de la Cour, plus respectueuse de la frilosité des rédacteurs de Maastricht, est également plus en concordance avec les innovations du traité de Lisbonne.

2) L'article 215 TFUE comme instrument explicitement suffisant pour l'adoption de sanctions

Le traité sur le fonctionnement de l'Union encadre désormais expressément les mesures visant les individus et entités non étatiques. L'article 215 § 2 du TFUE vise l'hypothèse de

[64] Aff. jtes C-402/05 P et C-415/05 P, préc., pt 226.
[65] Aff. jtes C-402/05 P et C-415/05 P, préc., pt 227.
[66] D. SIMON et A. RIGAUX, écrivent à ce sujet : « le raisonnement de la Cour de justice n'échappe pas à un certain byzantinisme, notamment quant à la distinction d'une rare sophistication entre objet et objectif, surtout quand, au final, un objectif « implicite et sous-jacent » est finalement érigé, par une transmutation un peu obscure, en objet de la Communauté, D. SIMON et A. RIGAUX, « Le jugement des pourvois dans les affaires *Kadi* et *Al Barakaat : smart sanctions* pour le tribunal de première instance ? », *Europe*, n° 11, nov. 2008, p. 10

telles sanctions qui feraient suite à une décision prise dans le cadre de la PESC. Le régime des sanctions se trouve harmonisé puisque déterminé par renvoi au paragraphe relatif aux mesures visant les Etats[67]. La clarification rédactionnelle ne porte cependant pas que sur ce point. L'article vise désormais tout autant les restrictions économiques que les restrictions financières. Ces dispositions regroupent donc les champs matériels précédemment disséminés entre les articles 60 et 301 TCE. L'article 215 TFUE devient alors le fondement unique des mesures restrictives prises en raison d'une décision PESC. La clarification de cette compétence contribue à l'approfondissement de la perméabilité des domaines des traités, ce qui devrait permettre d'assurer une meilleure efficacité de l'action européenne.

L'article 215 TFUE ne fait pas expressément référence au terrorisme et ne limite donc pas le recours aux sanctions individuelles à ces seuls cas. Ainsi toute décision PESC, intervenant dans le champ matériel déterminé et visant des individus, pourra être prise sur ce fondement[68]. Au contraire, l'article 75 TFUE, qui ne reprend donc que partiellement l'ex-article 60 TCE, fait une référence expresse au terrorisme. Cette circonstance s'explique par le rattachement de cet article à l'espace de liberté, de sécurité et de justice[69]. Ainsi, tout comme l'article 215 TFUE est dorénavant rattaché à l'action extérieure, l'article 75 TFUE se trouve dans la partie du traité sur le fonctionnement de l'Union reprenant l'ex-troisième pilier. Ses dispositions prévoient l'adoption de règlements, conformément à la procédure législative ordinaire, visant à définir « un cadre de mesures administratives concernant les mouvements de capitaux et les paiements, telles que le gel des fonds, des avoirs financiers ou des bénéfices économiques qui appartiennent à des personnes physiques ou morales, à des groupes ou à des entités non étatiques, sont en leur possession ou sont détenus par eux »[70].

A l'évidence, il est possible, dans le cadre de la mise en place de mesures restrictives que les objectifs de la politique du titre V du TFUE rencontrent ceux du titre V du TUE. Il semble en effet impossible d'user d'un critère « interne » et « externe » pour isoler les cas dans lesquels la lutte contre le terrorisme relève de l'action extérieure de ceux dans lesquels elle relève de l'espace de liberté, de sécurité et de justice compte tenu de la nature même de cette

[67] Art. 215 § 1 TFUE.
[68] V. par ex. le règlement (UE) n°1286/2009 du Conseil du 22 décembre 2009 modifiant le règlement (CE) n° 881/2002 instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaida et aux Taliban, *JO* L 346/42 du 23.12.2009 ; le règlement (UE) n ° 961/2010 du Conseil du 25 octobre 2010 concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran et abrogeant le règlement (CE) n ° 423/2007, *JO* L 281 du 27.10.2010 ; le règlement (UE) n ° 442/2011 du Conseil du 9 mai 2011 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie, *JO* L 121 du 10.5.2011 *; le* règlement (UE) n° 1263/2012 du Conseil du 21 décembre 2012 modifiant le règlement (UE) n ° 267/2012 concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran, *JO L 356/34* du 22.12.2012.
[69] Titre V de la troisième partie du TFUE.
[70] Article 75 § 1 TFUE.

problématique[71]. Or, la différence de procédure des articles 75 et 215 TFUE aboutit à créer un contentieux de base juridique pour l'adoption de ces mesures en raison de l'exclusion du Parlement de la procédure d'adoption des mesures fondées sur l'article 215 TFUE. Ainsi, le Parlement européen a saisi la Cour de justice au sujet du règlement n° 1286/2009 du Conseil, du 22 décembre 2009[72], modifiant le règlement (CE) n° 881/2002 instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaida et aux Taliban en raison de son adoption sur la base de l'article 215 TFUE[73].

Le Parlement estimait que dans la mesure où l'article 75 TFUE fait expressément mention du terrorisme, il devait être utilisé pour fonder toute mesure restrictive relative aux mouvements de capitaux dans cette perspective. La Cour juge que l'article 75 TFUE n'est pas l'unique article pouvant permettre l'adoption de ce type de mesures. En effet, bien que l'article 215 TFUE ne vise pas expressément la lutte contre le terrorisme, cet objectif s'inscrit sans conteste dans celui de maintien de la paix qui s'impose à la PESC. Ainsi, la Cour de justice estime que les mesures de l'article 215 TFUE peuvent consister en mesures restrictives visant à geler les fonds d'entités non étatiques dans le cadre de la lutte contre le terrorisme[74]. La Cour juge que ces mesures « s'adressant à des destinataires impliqués dans des actes de terrorisme qui, eu égard à leurs activités au niveau mondial et à la dimension internationale de la menace qu'ils représentent, affectent essentiellement l'action extérieure de l'Union »[75].

La solution de la Cour s'impose d'autant plus que les mesures restrictives correspondent à l'application d'une résolution du Conseil de sécurité. La dimension de politique internationale ne fait donc guère de doute. Il est toutefois permis de s'interroger sur les cas plus ambigus notamment ceux ne pouvant faire référence à une résolution du Conseil de sécurité. Si la Cour suit l'avis de son avocat général[76], elle ne pose pas dans son arrêt de règle général de répartition.

---

[71] Ainsi que le reconnaît, par exemple, le Parlement européen, « il est difficile de justifier en pratique la distinction entre menaces d'origine "extérieure" et "intérieure" », Parlement européen « Mesures restrictives affectant les droits des individus suite à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne », Résolution du Parlement européen du 16 décembre 2009 sur des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaïda et aux Taliban, en ce qui concerne le Zimbabwe et en raison de la situation en Somalie, *JO* C 286E /5 du 22.10.2010.

[72] Règlement (UE) n°1286/2009 du Conseil du 22 décembre 2009 modifiant le règlement (CE) n° 881/2002 instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaida et aux Taliban, *JO* L 346/42 du 23.12.2009.

[73] CJUE 19 juillet 2012, *Parlement européen contre Conseil de l'Union européenne*, Aff. C 130/10, *non encore publié au recueil* ; v. not. L. POTVIN-SOLIS, « Le rattachement des mesures restrictives de lutte contre le terrorisme international à la PESC : des implications institutionnelles et juridictionnelles contrastées », *RAE* 2012, pp. 681-689.

[74] Aff. C 130/10, préc., not. pt 63.

[75] Aff. C 130/10, préc., pt 78.

[76] Conclusions de l'avocat général Y. BOT présentées le 31 janvier 2012 dans l'affaire C-130/10.

L'avocat général propose de limiter les cas de recours à l'article 215 TFUE pour l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de personnes et d'entités non étatiques à trois types de mesures[77]. En premier lieu, il estime que devraient être fondées sur cet article « les mesures visant à soutenir l'action d'États tiers pour combattre le terrorisme sur leur territoire ou, plus largement, à mettre fin à des violations des droits de l'homme dans ces États ». En deuxième lieu, il incorpore à cette catégorie de mesures celles prises à la suite d'une résolution du Conseil de sécurité ou d'une décision du Comité de sanctions désignant les individus et entités visées. Enfin, il y intègre également les mesures mettant en œuvre les résolutions du Conseil de sécurité ne désignant pas expressément les personnes ou entités visées. Bien que les institutions disposent d'une marge d'appréciation dans ce cas, l'avocat général estime que la circonstance que la mesure soit requise par la résolution du Conseil de sécurité fait « entrer cette action dans le domaine de la PESC », malgré la liberté laissée aux institutions européennes.

Il estime que les autres cas, qui ne présentent aucun lien ou des liens moins importants avec la PESC, devraient conduire à recourir à l'article 75 TFUE pour l'adoption des mesures. Ainsi en va-t-il selon lui des décisions relatives à la construction de l'espace de liberté, de sécurité et de justice ou au développement de la coopération policière ou judiciaire avec les États tiers[78]. Se trouvent même intégrées à cette catégorie les décisions visant à compléter les listes établies par le Comité des sanctions[79]. En ce cas, la source de la mesure ne peut, en effet, être recherchée dans l'obligation de faire application des résolutions du Conseil de sécurité mais réside dans la volonté de l'Union européenne de compléter ces listes.

En dehors de cette difficulté spécifique, l'article 215 TFUE clarifie la situation antérieure en conférant expréssement une base juridique aux sanctions adoptées sur la base d'une décision PESC. Il en résulte naturellement que l'intérêt du recours à la clause de fléxibilité s'en trouve anéanti. D'ailleurs, la question de l'utilisation de cette clause aux fins de remplir des objectifs de la PESC se trouve tranchée par la nouvelle rédaction dans un sens que la Cour avait su anticiper. En effet, le recours à l'article 352 TFUE ne peut naturellement plus être limité par les objets de la Communauté disparue. Le simple remplacement de termes aurait conduit à permettre d'utiliser cette clause dans le but de remplir tout objectif de l'Union européenne ce qui aurait permis une utilisation du dispositif aux fins d'accomplir un objectif de la PESC. Or, visant précisément à éviter une telle hypothèse, l'article 352 TFUE précise qu'il

[77] Conclusions préc., C-130/10, pt 81.
[78] Conclusions préc., C-130/10, pt 82.
[79] *Idem.*

« ne peut servir de fondement pour atteindre un objectif relevant de la politique étrangère et de sécurité commune »[80]. Le même paragraphe précise, en outre, que les mesures adoptées ne doivent pas méconnaître les dispositions de l'article 40 TUE qui protège la frontière entre le domaine intergouvernementale et le domaine supranational de toute atteinte[81].

La perméabilité mise en place par les clauses expresses, et notamment par l'article 215 TFUE, s'accompagne, en contrepartie, d'un renforcement des garde-fous régissant la répartition des compétences entre les éléments d'action extérieure. En effet, en écartant expressément la poursuite des objectifs de la PESC, le traité protège les compétences intégrées d'une éventuelle soumission à la politique intergouvernementale. Mais cette limite s'accompagne dorénavant de son pendant protecteur vis-à-vis de la PESC. L'article 352 TFUE fait référence à l'alinéa 2 de l'article 40 TUE en disposant que les mesures adoptées sur le fondement de cet article ne peuvent le méconnaître. Ainsi, cet article qui n'assurait, dans sa précédente version, que la protection de l'ordre communautaire face aux débordements intergouvernementaux, assure maintenant une protection équivalente à l'ordre juridique spécifique né de la PESC. Il établit que « la mise en œuvre des politiques visées aux[…] articles [3 à 6 du TFUE] n'affecte pas l'application des procédures et l'étendue respective des attributions des institutions prévues par les traités pour l'exercice des compétences de l'Union au titre du » chapitre PESC[82]. La double limite que prévoit le texte en remplacement de la protection asymétrique que proposait l'ancienne disposition semble pérenniser l'avenir de la séparation des domaines concernés.

II L'utilisation complémentaire des compétences par les institutions

Les traités ne font pas expressément mention de la possibilité de lier des actions de la PESC et du TFUE en dehors du cas des mesures restrictives. Deux procédés semblent pouvoir permettre de mettre en œuvre une action internationale fondée sur l'exercice de compétences appartenant aux deux cadres juridiques de l'Union européenne. Il s'agit, en premier lieu, de lier des actions adoptées sur le fondement de ces cadres afin de rendre cohérentes leurs mises en œuvre (A). En second lieu, une liaison de la PESC et des autres politiques externes peut être réalisée par le biais de leur intégration dans le cadre d'un engagement international (B).

[80] Art. 75 § 4 TFUE.
[81] La précision ne constitue dès lors qu'un simple rappel sans autre incidence que confirmer l'importance du dispositif juridique pour le système européen. On peut s'étonner de ce rappel dans la mesure où l'article 40 aurait été suffisant et que le début du paragraphe 4 le complète de telle sorte qu'aucun doute n'est permis à ce sujet.
[82] Art 40 al. 2 du TUE, l'ex-art 47 TUE disposait uniquement que « aucune disposition du présent traité n'affecte les traités instituant les Communautés européennes ni les traités et actes subséquents qui les ont modifiés ou complétés. ».

A) L'utilisation complémentaire grâce à l'adoption coordonnée de plusieurs décisions

La suppression formelle des piliers réalisée par le traité de Lisbonne n'a pas eu pour effet de faire disparaître la dualité de l'action extérieure européenne. La mise en œuvre de la PESC reste, en effet, régie par des procédures distinctes des procédures d'adoption des actes ordinaires de l'Union. Or, la nécessité de prendre appui sur l'ensemble des compétences à disposition de l'Union implique d'envisager un recours conjugué aux moyens de la PESC et du cadre général de l'Union. Malgré la nécessité de disposer de cette possibilité, le cadre juridique de l'Union impose une stricte séparation juridique (1). Il en résulte que l'utilisation complémentaire de ces ressources repose sur l'établissement de liens explicites par les institutions (2).

1) Une judiciarisation de la séparation des mécanismes généraux et de la PESC

Dans le cadre de son action internationale, l'Union européenne est amenée à faire usage de l'ensemble des compétences qui font partie de son action extérieure. A ce titre, l'Union peut faire usage de plusieurs capacités de manière complémentaires dès lors que l'action envisagée poursuit des buts qui relèvent des finalités de plusieurs de ses politiques. Par exemple, l'adoption du règlement intérieur des comités prévus par l'accord intérimaire établissant le cadre de l'accord de partenariat économique entre les Etats d'Afrique australe et orientale d'une part, et la Communauté européenne d'autre part, suppose l'exercice conjoint de la politique commerciale commune et de la politique de coopération au développement[83]. Toutefois, l'adoption d'un instrument unique n'est envisageable que tant que les compétences auxquelles il est fait recours relèvent toutes d'une procédure identique. Il en résulte l'existence d'une compétence fondée sur la PESC implique nécessairement l'adoption d'un second acte.

L'article 40 TUE, qui reprend les dispositions de l'ex-article 47 TUE, veille à préserver l'intégrité de chacun des domaines de l'action extérieure[84]. Dans le cadre du contentieux relatif

[83] Dès lors l'adoption de la décision 2013/331/UE se fonde sur le visa des articles 207 et 209 du TFUE en liaison avec l'article 218 § 9, décision du Conseil du 22 avril 2013 relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, en vue de l'adoption des règlements intérieurs du comité APE, du comité de coopération douanière et du comité de développement conjoint prévus par l'accord intérimaire établissant le cadre d'un accord de partenariat économique entre les États d'Afrique orientale et australe, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, *JO* L 177 du 28.6.2013.

[84] L'article dispose que « [l]a mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune n'affecte pas l'application des procédures et l'étendue respective des attributions des institutions prévues par les traités pour l'exercice des compétences de l'Union visées aux articles 3 à 6 du traité sur le fonctionnement de l'Union

à cette question, la Cour de justice peut, par exception, juger des actes relevant du domaine de la PESC[85]. En effet, bien que la Cour ne puisse être appelée à statuer sur la légalité d'un acte adopté sur la base de la PESC, la Cour n'exclut pas sa compétence lorsqu'il s'agit d'examiner l'exception tiré de l'illégalité d'un tel acte à raison de la violation de la clef de répartition des compétences[86]. De sorte qu'elle peut, dans ce contexte particulier, annuler un acte adopté dans un domaine duquel son contrôle est en principe exclu. Cette possibilité n'apparaît guère surprenante dans la mesure où l'absence de ce mécanisme aurait, au contraire, pu mettre en péril la répartition des compétences. Le traité de Lisbonne confirme d'ailleurs cette approche prudente puisque l'article 24 TUE énonce que la Cour de justice de l'Union européenne est incompétente pour connaître de l'application des dispositions relatives à la politique étrangère, exception faite de ce qui concerne le contrôle du respect de celles énoncées à l'article 40 du même traité[87].

Dans le cadre de l'application de cet article, il s'agit pour la Cour de procéder au contrôle de la base juridique utilisée. Pour ce faire, la Cour recherche les « éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel, parmi lesquels figurent notamment, le but et le contenu de l'acte »[88]. La Cour a, par exemple, eu à connaître du recours dirigé contre la décision 2004/833/PESC[89] mettant en œuvre l'action commune du 12 juillet 2001[90] en vue d'une contribution à la Comunautés des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) dans le cadre du moratoire sur les armes légères et de petit calibre[91]. De l'aveu même de la Cour, la répartition

européenne./ De même, la mise en œuvre des politiques visées auxdits articles n'affecte pas l'application des procédures et l'étendue respective des attributions des institutions prévues par les traités pour l'exercice des compétences de l'Union au titre du présent chapitre ».

[85] L'article 24 TUE précise en effet que « La Cour de justice de l'Union européenne n'est pas compétente en ce qui concerne [les] dispositions [relatives à la PESC], à l'exception de sa compétence pour contrôler le respect de l'article 40 du présent traité et pour contrôler la légalité de certaines décisions visées à l'article 275, second alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ».

[86] CJCE 20 mai 2008, *Commission des Communautés européennes contre Conseil de l'Union européenne*, affaire C-91/05, *Rec. I-3651,* pt 30 ; pour un commentaire v. I. BOSSE-PLATIERE, « La contribution de la Cour de justice des Communautés européennes à la cohérence de l'Union européenne », note sous arrêt du 20 mai 2008, *Commission c. Conseil*, C-91/05, *RTDE* 2009, pp. 573-600.

[87] Exception faite également, selon l'article 40 TUE, du contrôle de certaines dispositions visées à l'article 275 TFUE dont le second paragraphe fait mention du contrôle des décisions prévoyant des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales adoptées par le Conseil sur la base des dispositions du chapitre PESC.

[88] Jurisprudence constante depuis CJCE 11 juin 1991, *Commission des Communautés européennes contre Conseil de l'Union européenne*, affaire C-300/89, *Rec. I-2867,* pt 10 ; v. par ex**.** CJCE 12 décembre 2002, *Commission des Communautés européennes contre Conseil de l'Union européenne*, affaire C-281/01, *Rec. I-12049,* pt 33.

[89] Décision 2004/833/PESC du Conseil du 2 décembre 2004 mettant en œuvre l'action commune 2002/589/PESC en vue d'une contribution de l'Union européenne à la CEDEAO dans le cadre du moratoire sur les armes légères et de petit calibre, *JO* L 359/65 du 4.12.2004.

[90] Action commune du Conseil du 12 juillet 2002 relative à la contribution de l'Union européenne à la lutte contre l'accumulation et la diffusion déstabilisatrices des armes légères et de petit calibre, et abrogeant l'action commune 1999/34/PESC, *JO* L 191/1 du 19.7.2002.

[91] Affaire 91/05, préc.

des compétences est un exercice délicat dans le cadre de l'action extérieure. Par conséquent, elle admet, par exemple, que la mesure prise concernant les armes légères pouvait se justifier aussi bien par les compétences en matière de coopération au développement que par celles de la PESC[92]. En effet, le lien entre développement économique et lutte contre les armes est incontestable[93]. D'ailleurs, la Cour relevait que la décision attaquée se fondait tout autant sur des buts correspondant à la PESC, comme la préservation de la paix et de la sécurité internationale, que sur des objectifs de la politique de coopération au développement[94].

L'examen pratiqué aboutissait au constat que la décision « poursui[vait] plusieurs objectifs relevant, respectivement, de la PESC et de la politique de coopération au développement, sans que l'un de ceux-ci soit accessoire par rapport à l'autre »[95]. Alors qu'elle était parvenue jusqu'à cet arrêt à déterminer dans chacun des contentieux soumis à son examen, une finalité et un lien de rattachement prépondérant[96], elle concluait en ce cas à l'impossibilité de dégager une politique plus intensément liée à la décision que l'autre. Or, si le recours à une double base juridique se serait imposé comme la solution s'agissant de deux politiques communautaires, ce mécanisme se trouvait dans ce cas exclu en raison de l'incompatibilité des procédures[97].

La Cour refusait néanmoins de laisser les institutions libres de choisir librement à quel domaine rattacher la mesure en cause[98]. Elle estimait que les dispositions de l'ex-article 47 TUE aboutissaient à obliger l'Union, en des cas similaires, à se fonder sur les compétences communautaires. La Cour déduisait, en effet, de ces dispositions que dans les cas « où une décision pourrait valablement être adoptée sur le fondement du traité CE, l'Union ne [pouvait] recourir à une base juridique relevant de la PESC »[99]. Cette solution se justifiait notamment par le sens unique imprimé à l'article dont il est question. Car si le domaine communautaire se trouvait protégé par cet article, celui de la PESC n'était pas visé, autorisant, implicitement, l'empiétement du domaine communautaire sur celui de la PESC. L'asymétrie de la règle justifiait donc que la possibilité de rattachement aux deux ordres entraînait l'obligation d'adopter la mesure sur le fondement communautaire.

---

[92] *Idem*, pts 80 à 91.
[93] I. BOSSE-PLATIERE, *op. cit.*, pp. 583-584.
[94] Affaire 91/05, préc., pts 92-99.
[95] *Idem*, pt 99.
[96] Par ex CJCE 13 sept. 2005, *Commission des Communautés européennes contre Conseil de l'Union européenne*, affaire C-176/03, *Rec. I-7879 ; et CJCE* 23 oct. 2007, *Commission des Communautés européennes contre Conseil de l'Union européenne*, affaire C-440/05, *Rec. I-9097.*
[97] Affaire 91/05, préc., pts 75 à 77.
[98] *Idem* , pt 109.
[99] *Idem*, pt 77.

Les magistrats tiraient dans cet arrêt les conséquences logiques de la séparation des piliers. Cette dernière révélait, en effet, la différence de « nature » entre les décisions de chacun des piliers et plus fondamentalement de la « divergence […] relative à la structure de l'Union »[100]. Il résultait cependant de cette interprétation, une lecture dynamique de l'ex-article 47 TUE[101]. En effet, la Cour allait au-delà d'une protection passive des compétences communautaires pour imposer un véritable principe de prévalence communautaire[102]. Elle érigeait cette disposition en fer de lance de la défense de l'ordre juridique communautaire face au domaine intergouvernemental. En ce sens, la Cour mentionnait qu'« en prévoyant qu'aucune disposition du traité UE n'affecte les traités instituant les Communautés européennes ni les traités et actes subséquents qui les ont modifiés ou complétés, l'article 47 UE vise, […] à maintenir et à développer l'acquis communautaire »[103].

Le raisonnement ne trouve cependant plus à s'appliquer, puisque l'article 40 TUE instaure dorénavant une symétrie des règles de protection des domaines juridiques de l'Union. Néanmoins, il est désormais indispensable de clarifier la répartition des compétences puisque le possible rattachement à la PESC et à une politique générale de l'Union ne pourra être tranché par une attribution par défaut. Dans le cadre plus incertain qui s'applique désormais, il est permis de croire que l'adoption d'une mesure similaire aboutira à la violation de l'article 40 TUE. Il sera alors indispensable de procéder à une division de cette mesure en deux actes de manière à respecter le champ d'intervention de chacune des sphères de compétences.

La nouvelle rédaction ne confirme pas la solution prônée par la Cour. Loin de renforcer l'idée d'une proche fermeture de la parenthèse intergouvernementale de la structure de l'Union, elle semble pérenniser la séparation entre ces deux modes de direction de l'Union. La prévalence de principe du domaine communautarisé ne peut plus se justifier par la lettre du traité qui assure désormais une protection égale à chacun des piliers restant. Ainsi, la Cour est dorénavant chargée de protéger tout autant le respect de l'intégrité des compétences relevant de la PESC que celles relevant du TFUE.

L'extension qui était opérée en faveur de la politique de coopération au développement peut en effet apparaître critiquable. Si la lutte contre les trafics d'armes produit, sans conteste, des conséquences dommageables à l'égard du développement, il nous semble que l'objectif poursuivi trouve tout de même un ancrage plus « direct » dans les objectifs de la PESC. Le

[100] Conclusions de l'avocat général MENGOZZI présentées le 19 septembre 2007, *Commission des Communautés européennes contre Conseil de l'Union européenne*, affaire C-91/05, *Recueil 2008 I-03651,* pt 84 ;
[101] I. BOSSE-PLATIERE, *op. cit.*, p.586
[102] *Ibid.*
[103] CJCE affaire 91/05, préc., pt. 59.

rattachement qu'opérait la Cour nous semble, de fait, peu convaincant sur ce point. De plus, cette solution fondée sur une appréciation large de la politique de développement contribuait à rendre la délimitation de cette politique aussi ardue que celle de la PESC.

S'agissant des nouvelles dispositions relatives à cette politique, l'article 208 TFUE ne détaille d'ailleurs que l'objectif principal de la politique de coopération au développement qui consiste en « la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté »[104]. Bien entendu, les objectifs annexes que mentionnait l'ex-article 177 TCE ne sont pas abandonnés, mais replacés au niveau des objectifs généraux de l'action extérieure à laquelle s'intègre cette politique. Toutefois, malgré la confusion volontaire qui résulte de l'unification des politiques externes de l'Union européenne, il nous semble que cette réorganisation simplifie le travail de la Cour de justice. En effet, il est raisonnable d'estimer, en ce cas, que le lien de rattachement à la politique de coopération au développement de l'Union doit être intimement lié à l'objectif principal de cette politique. Il s'en suit que les actes européens ne devraient être fondés sur ces dispositions que dès lors que leur objectif premier et prépondérant, consiste en la réduction de la pauvreté. De fait, la base juridique offerte par la coopération au développement serait drastiquement réduite alors que la Cour de justice en avait défendu l'expansion.

2) L'utilisation complémentaire des piliers lors de l'adoption d'actes liés

Il est évident que les impératifs de la politique internationale ne peuvent se plier aux exigences résultant de la répartition des compétences européennes entre les piliers. D'ailleurs, les rédacteurs du traité de Lisbonne, conscients de cette difficulté, ont procédé à la mutualisation des objectifs de l'action extérieure de l'Europe afin que toutes les politiques européennes participent à la réalisation d'une action unique[105]. En l'absence d'absorption, l'unification ressort alors de l'adoption cohérente et complémentaire d'actes fondés sur la PESC et le TFUE.

La liaison des actes peut être formelle. En ce cas, les institutions inscrivent expressément le lien nécessaire entre les actions fondées sur des bases légales différentes en leur sein. Ainsi en va-t-il des opérations pourvues de missions d'une certaine ampleur en termes de diversité

[104] L'article 177 TCE disposait d'une rédaction plus généreuse quant aux objectifs poursuivis dès lors qu'il énonçait que « 1. La politique de la Communauté dans le domaine de la coopération au développement, qui est complémentaire de celles qui sont menées par les États membres, favorise: / — le développement économique et social durable des pays en développement et plus particulièrement des plus défavorisés d'entre eux; / — l'insertion harmonieuse et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale; / — la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement » et que « 2. La politique de la Communauté dans ce domaine contribue à l'objectif général de développement et de consolidation de la démocratie et de l'État de droit, ainsi qu'à l'objectif du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

[105] V. *infra* Chapitre II, Section II.

d'action. C'est par exemple le cas de l'action commune 2006/304/PESC relative à l'opération de gestion de crise menée par l'Union au Kosovo[106]. L'action envisagée fait partie du cadre de la politique étrangère. Néanmoins, l'action menée s'inscrit également dans le cadre du processus de stabilisation et d'association mis en place à l'égard des Balkans occidentaux qui dispose d'instruments auxquels le Kosovo peut recourir[107]. De ce fait, l'action PESC repose partiellement sur des mécanismes fondés sur les dispositions du TFUE qui sont indispensables au bon déroulement de la mission. De sorte que la décision PESC met en lumière la nécessité d'une action du droit général de l'Union européenne qui s'inscrira dans le cadre d'ensemble qu'elle envisage. Le lien est assuré, dans de tels cas, de manière pratique sans que les actes soient juridiquement liés. De la même manière, les décisions portant nomination d'un représentant spécial implique de lier les politiques européennes. Attaché à un pays ou une région géographique, les représentants européens doivent mettre en œuvre leur mandat dans un esprit de cohérence avec l'action conduite par la Commission dans cette même zone. La rencontre de ces missions justifiera souvent qu'ils deviennent l'interface unique de l'Union pour cette zone[108]. Une telle responsabilité implique qu'ils fédèrent l'ensemble des attributions européennes et qu'ils collaborent tant avec le Conseil qu'avec la Commission.

La possibilité qu'une même question relève de l'application de politiques des deux traités européens a pour conséquence la nécessité de répartir les mesures à prendre entre chacun pour créer une action européenne. Par exemple, la question du commerce des biens à double-usage présente *a priori* l'impossibilité d'être attribuée à un seul des domaines[109]. Il n'est évidemment pas envisageable pour l'Union de ne pas se préoccuper d'une telle problématique. Néanmoins, la question du commerce extérieur de marchandises relève, en principe, de la politique commerciale commune. Mais celle du commerce des armes fait l'objet d'une clause de sauvegarde au bénéfice des Etats membres[110]. Les biens à double usage présentent la caractéristique de ne pouvoir être, par nature, rattachés à l'une de ces catégories puisque leur qualification est intimement liée à leur destination finale. La question de la réglementation de ces biens à usage non spécifiquement militaires a entrainé, de fait, une des répartitions de

[106] Action commune 2006/304/PESC du Conseil sur la mise en place d'une équipe de planification de l'UE (EPUE Kosovo) en ce qui concerne l'opération de gestion de crise que l'UE pourrait mener au Kosovo dans le domaine de l'État de droit et, éventuellement, dans d'autres domaines, 10 avril 2006, *JO* L 112/23 du 26.4.2006.
[107] Préambule § 3 de l'action commune 2006/304/PESC, préc.
[108] Ce qui en pratique conduit à fusionner les missions de représentant spécial de l'Union européenne et de chef du bureau de la délégation de l'Union européenne dans ce pays, lui octroyant une double casquette ; v. par ex. la décision 2011/426/PESC du Conseil du 18 juillet 2011 portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne en Bosnie-et-Herzégovine, *JO* L 188/30 du 19.7.2011, préambule, pts 6 et 7.
[109] Sur cet aspect ambigu v. not. P. KOUTRAKOS, *EU International Relations Law*, Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2006, p. 419.
[110] V. *supra* Titre I Chapitre I.

mission les moins claire que connaissait l'Union[111]. Ce d'autant plus que la surveillance des biens à double-usage relève également des questions touchant au maintien de la paix et de la sécurité de l'Union et, par conséquent, du domaine d'intervention de la PESC.

Devant la problématique particulière affectant la gestion de ces biens, un régime hybride avait été institué par l'Union. Celui-ci reposait sur la décision 94/942/PESC qui énonçait les produits visés et les lignes directrices relatives aux conditions d'obtention d'une licence[112], tandis que le règlement 3381/94/CE réglementait le régime applicable aux produits[113]. Ce régime a, par la suite, été modifié en raison de la position de la Cour de justice qui a attribué l'ensemble des compétences relatives au traitement de ces produits à la seule Communauté européenne[114]. Tenues d'en prendre acte, les institutions procédèrent alors à l'abrogation de la décision PESC[115] et à l'adoption du règlement communautaire qui établit désormais le cadre juridique d'ensemble de manière autonome[116].

Cet exemple est révélateur de l'attitude qu'adoptent les institutions en présence d'un cas où la répartition des compétences apparaît plus que douteuse. L'adoption de deux actes complémentaires apparaît, en effet, comme la solution la plus sage. La décision PESC contient le cadre général et politique de la position de l'Union, tandis que l'acte communautaire en constitue une exécution technique[117]. De fait, en un tel cas d'espèces, la Commission conserve la mainmise sur l'acte exécutoire adopté par les institutions. La Communauté n'en perd ainsi que l'impulsion et l'initiative ce qui induit, le cas échéant, une atteinte largement réduite à l'ordre juridique communautaire. L'ancienne clause de répartition contraignait à cette protection dès lors qu'elle n'obligeait qu'au respect des compétences communautaires. Dans l'attente d'une hypothétique solution jurisprudentielle, le mécanisme adopté en pratique

---

[111] F. DEHOUSSE, « Les caractéristiques fondamentales de la politique étrangère et de sécurité commune » *in* J.-V. LOUIS et M. DONY (dir.), *Commentaire J. Mégret, le droit de la CE et de l'Union européenne. 12 Relations extérieures*, Bruxelles, éditions de l'Université de Bruxelles, p. 457.

[112] Décision du Conseil 94/942/PESC, du 19 décembre 1994, relative à l'action commune, adoptée par le Conseil sur la base de l'article J.3 du traité sur l'Union européenne, concernant le contrôle des exportations de biens à double usage**,** *JO* L 367/8 du 31.12.1994.

[113] Règlement (CE) n° 3381/94 du Conseil, du 19 décembre 1994, instituant un régime communautaire de contrôle des exportations de biens à double usage, *JO* L 367/1 du 31.12.1994.

[114] CJCE 17 octobre 1995, *Procédure pénale contre Peter Leifer, Reinhold Otto Krauskopf et Otto Holzer*, affaire C-83/94, *Recueil* I-03231, pt 13 ; CJCE 17 octobre 1995, *Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH contre République fédérale d'Allemagne*, affaire C-70/94*, Rec.* I-03189, pts 9 à 13 ; v. égal**.** CJCE 14 janvier 1997, *The Queen, ex parte Centro-Com Srl contre HM Treasury et Bank of England*, affaire C-124/95, *Rec.* I-00081.

[115] Décision du Conseil du 22 juin 2000 abrogeant la décision 94/942/PESC relative à l'action commune concernant le contrôle des exportations de biens à double usage, *JO* L 159/218 du 30.6.2000.

[116] Règlement (CE) nº 1334/2000 du Conseil du 22 juin 2000 instituant un régime communautaire de contrôles des exportations de biens et technologies à double usage**,** *JO* L 159/1 du 30.6.2000.

[117] De sorte que par défaut, les institutions calquent la procédure sur le premier exemple, et le plus abouti, de coopération interpilier : celui des sanctions internationales.

permettait de résoudre par avance la plupart des problèmes et d'éviter qu'une fois la répartition opérée par le juge, le système mis en place ne soit intégralement remis en cause.

L'impossibilité de compartimenter certaines problématiques internationales de manière à les faire correspondre aux domaines de compétences européens contraignait à l'adoption de plusieurs des actes destinés à remplir un objectif commun[118]. L'Union européenne s'était, par exemple, trouvée tenue de faire appel aux dispositions de ses trois piliers pour réagir aux lois « *Helms-Burton* » et « d*'Amato* » adoptées par les Etats-Unis qui prévoyaient une application extraterritoriale de la loi américaine aux fins de sanctionner toute collaboration avec Cuba, l'Iran et la Lybie[119]. De même, en raison de sa nature largement transversale au regard des compétences européennes, la question du terrorisme a contraint l'Union à fonder son action sur plusieurs actes[120]. Sous l'empire des anciens traités, la question du terrorisme constituait l'une des rares questions à potentiellement mettre en jeu les trois piliers européens. La dimension sécuritaire et l'aspect de politique internationale justifiaient néanmoins que l'essentiel de cette question intéressait plus particulièrement la PESC. Toutefois, les mécanismes de coopération policière et judicaire en matière pénale étaient naturellement appelés à participer à la lutte contre le terrorisme. De la même manière, le pilier communautaire se trouvait concerné, tant en raison des capacités de sanctions dont il était porteur[121], que des questions relatives à la libre circulation dont il réglait les dispositions. La politique de transport européenne était, par exemple, directement concernées par les règles touchant la sécurité de l'aviation civile[122]. Ce pourquoi la Commission avait proposé d'agir au niveau communautaire par l'adoption de règles communes en matière de sureté de l'aviation civile[123]. Une part de la problématique relative au

[118] F. DEHOUSSE, *op. cit.*, p. 461.

[119] Les mesures de rétorsion adoptées par l'Union en réponse aux lois « Helms-Burton » et D'Amato » sont de fait fondées sur les 3 piliers ; v. le règlement (CE) n° 2271/96 du Conseil du 22 novembre 1996 portant protection contre les effets de l'application extraterritoriale d'une législation adoptée par un pays tiers, ainsi que des actions fondées sur elle ou en découlant, *JO* L 309/1, du 29.11.1996, et la décision 96/668/PESC ; et l'action commune du 22 novembre 1996 adoptée par le Conseil sur la base des articles J.3 et K.3 du Traité sur l'Union européenne, relative aux mesures de protection contre les effets de l'application extraterritoriale d'une législation adoptée par un pays tiers, ainsi que des actions fondées sur elle ou en découlant, *JO* L 309/7 du 29.11.1996.

[120] V. not. L. BENOIT, « La lutte contre le terrorisme dans le cadre du deuxième pilier : un nouveau volet des relations extérieures de l'Union européenne », *RDUE* 2002, pp. 283-313.

[121] V. *supra* § I.

[122] Ex-articles 70 TCE et s. ; si l'article 80 § 1 TCE précisait que le titre visait prioritairement les « transports par chemin de fer, par route et par voie navigable », il prévoyait également que « 2. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, pourra décider si, dans quelle mesure et par quelle procédure des dispositions appropriées pourront être prises pour la navigation maritime et aérienne. » ; cette politique a été recodifiée aux art 90 TFUE et s., l'article 80 TCE étant repris à l'article 100 TFUE, en faisant mention des nouvelles qualifications législatives.

[123] Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile, COM (2001) 575 final, *JO* C 51E du 26.2.2002, pp. 221–233.

terrorisme était donc prise en charge par le premier pilier qui supportait les règles communes dans le domaine de l'aviation civile[124].

La résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nation Unies obligeait, par ailleurs, l'Union européenne à faire usage des moyens de chacun de ses piliers[125]. En réponse, l'Union a procédé à l'adoption de la position commune 2001/930/PESC qui reprenait l'ensemble des éléments énumérés par la résolution onusienne[126]. Cette position commune se trouvait complétée par la position 2001/931/PESC relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme[127]. Chacune de ces décisions se fondait sur le deuxième et le troisième pilier, tout en rappelant qu'une action de la Communauté s'avère nécessaire pour que soit mis en œuvre l'ensemble des mesures que commande la résolution 1373[128]. En conséquence, le règlement 2580/2001/CE avait été adopté pour compléter les dispositions des positions communes en mettant en œuvre les aspects communautaires de la lutte contre le terrorisme[129].

Garante de l'aspect technique et de la mise en œuvre sur le fondement des politiques du TFUE de l'action extérieure, la Commission peut même voir son intervention limitée à la gestion financière des projets politiques européens. La décision 2010/799/PESC ne lui impose, par exemple, d'autres obligations que financières[130]. Chargée de surveiller la bonne gestion des dépenses, elle doit conclure une convention de financement avec l'organe chargé de la gestion

[124] V. en particulier le règlement (CE) n° 2320/2002 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile, *JO L 355/1 du* 30.12.2002 et le règlement (CE) n° 849/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 modifiant le règlement (CE) n° 2320/2002 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile, *JO* L 158/1 du 30.4.2004.

[125] La résolution 1373 (2001), adoptée le 28 septembre 2001 par le Conseil de sécurité des Nations Unies a été prise sur le fondement du chapitre VII de la Charte des Nations Unies faisant obligations aux Etats membres de mettre en œuvre les prescriptions qu'elle contient visant à élaborer un ensemble de règles communes destinées à lutter contre le terrorisme.

[126] Position commune du Conseil du 27 décembre 2001 relative à la lutte contre le terrorisme, *JO* L 344 /90 du 28.12.2001.

[127] Position commune du 27 déc. 2001, *JO* L 344/9 du 28.12.2001.

[128] Elles visent plus spécifiquement les articles 15 et 34 TUE ; la première position est fondée sur les articles 15 et 34 TUE, soit sur les 2ème et 3ème piliers, or L. BENOIT relève que l'usage de cette double base n'a qu'un seul précédent : l'action commune 96/668/PESC organisant les réactions de l'Union européenne aux législations extraterritoriales américaines, L BENOIT, *op. cit.*, p. 300.

[129] Règlement (CE) n° 2580/2001 du Conseil du 27 décembre 2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, *JO* L 344/70 du 28.12.2001.

[130] Décision 2010/799/PESC du Conseil du 13 décembre 2010 visant à soutenir le processus d'instauration d'un climat de confiance conduisant à la création d'une zone exempte d'armes de destruction massive et de leurs vecteurs au Moyen-Orient, à l'appui de la mise en œuvre de la stratégie de l'Union européenne contre la prolifération des armes de destruction massive, *JO* L 341/27 du 23.12.2010.

de l'opération en cause puis devra rendre compte au Conseil des aspects financiers des projets soutenus[131].

La mise en place de ces solutions d'opportunité relève de la responsabilité des institutions elles-mêmes. Le traité de Lisbonne imposant une confusion relative des divers secteurs de la politique extérieure européenne, la responsabilité de la cohérence de cette action repose sur la collaboration étroite des institutions et sur leur capacité à formaliser l'action extérieure unique de l'Union. L'abandon programmé de la solution défendue par la Cour de justice qui permettait un rattachement par défaut au pilier communautaire contient les germes d'une éclosion de la pratique consistant à adopter des actes complémentaires. La spécialité des compétences communautaires, qui bénéficient inividuellement d'un champ d'intervention moins large que la PESC, normalise la solution pratique que les institutions ont développée dans ce type de cas. Le respect des procédures propres aux dimensions européennes aboutit cependant à une lourdeur administrative qui devra être compensée par un travail de coopération en amont entre les institutions.

B) L'utilisation complémentaire des domaines grâce à l'adoption d'un accord international

Les règles du droit de l'Union empêchent, en principe, qu'une action internationale globale puisse prendre appui sur un seul acte. Toutefois, le rapprochement des politiques européennes dans un seul acte est possible dans le cas des accords internationaux qui impliquent des objectifs de la PESC et de politiques du TFUE. Qu'ils soient ou non adoptés strictement sous la forme des accords d'association prévus à l'article 217 TFUE[132], les accords d'association au sens large, présentent la particularité de balayer l'ensemble du champ d'intervention de l'Union en se rapportant à une part importante des éléments de l'action internationale de l'Union.

Ainsi, il convient de s'intéresser aux accords d'association compris comme les accords comportant les caractéristiques essentielles de ce type d'acte à savoir l'ampleur et l'intensité des liens formés entre les parties et la mise en place d'institutions communes destinées à

[131] Art. 3 et 4 de la décision préc.
[132] Comme cela a déjà été vu, la Communauté a parfois recouru à d'autres bases juridiques aux fins d'éviter l'établissement d'un accord d'association au sens strict en raison de la connotation politique attachée à cette qualification ; v. *supra*, Titre I, Chapitre I, Section II.

encadrer le fonctionnement de l'accord[133]. Compte tenu de l'ampleur des liens créés, ces accords exigent de recourir tout aussi bien aux compétences exclusives de l'Union européenne, qu'aux compétences partagées ou aux compétences relevant de la PESC. A titre d'exemple, l'accord de Cotonou réglemente la dimension économique et commerciale que la coopération au développement[134]. De plus, il élève juridiquement les droits de l'homme, de l'Etat de droit et de la démocratie, au rang d'éléments essentiels de l'accord sur lequel pourra porter le dialogue politique qu'il met en place[135].

Par conséquent, le champ d'intervention de ces accords dépasse celui des politiques de l'Union pour relever de l'ensemble de l'action extérieure. Ils sont, de fait, devenus le symbole d'une politique ambitieuse de l'Union qui dépasse les clivages des méthodes de fonctionnement[136]. L'accord de Cotonou dispose, par exemple, pour objectif « d'accélérer le développement économique, culturel et social des États ACP, de contribuer à la paix et à la sécurité et de promouvoir un environnement politique stable et démocratique »[137]. Bien que la dimension économique soit primordiale, puisque « le partenariat est centré sur l'objectif de réduction et, à terme, d'éradication de la pauvreté, en cohérence avec les objectifs du développement durable et d'une intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale »[138], les autres composantes sont essentielles dans le cadre de l'accord. Le 3ème alinéa de l'article 1er précise, en ce sens, que « ces objectifs, ainsi que les engagements internationaux des parties, notamment les objectifs du millénaire pour le développement, inspirent l'ensemble des stratégies de développement et sont abordés selon une approche intégrée prenant simultanément en compte les composantes politiques, économiques, sociales, culturelles et environnementales du développement ». C'est donc bien une approche globale du partenariat qui est retenue et qui nécessite, de fait, que l'ensemble des politiques de l'Union soit mis à contribution dans le cadre de cette association. Par ailleurs, l'obligation d'adopter une approche

[133] Une association étant caractérisée selon l'article 217 TFUE par « des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières ».
[134] Accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000, *JO* L 317/3 du 15.12.2000 ; modifié par l'accord modifiant l'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000, *JO* L 209/27 du 11.08.2005 ; puis par l'accord modifiant, pour la deuxième fois, l'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000 et modifié une première fois à Luxembourg le 25 juin 2005, *JO* L 287/3 du 4.11.2010.
[135] L'article 9 de l'accord porte sur les éléments essentiels et l'élément fondamental de l'accord tandis que l'article 8 met en place le dialogue politique entre les partenaires.
[136] V. *infra* Partie II, Titre I, Chapitre II, Section II.
[137] Article premier.
[138] *Idem.*

intégrée de ces problématiques est prévue par le traité. En l'insérant dans l'accord, l'Union internationalise cette obligation.

La liaison des différentes politiques de l'Union s'opère donc, dans ce cadre, par l'internationalisation des rapports entre elles. En s'engageant auprès des tiers dans un instrument unique, l'Union se contraint à apporter une réponse globale aux demandes de ses partenaires[139]. Plus encore, l'obligation de cohérence des politiques communautaires se trouve internationalisée de sorte que les partenaires de l'Union doivent être informés des incidences de mesures des politiques européennes[140]. Ceux-ci peuvent alors faire valoir leurs préoccupations et donc s'immiscer, dans une certaine mesure, dans le processus de décision de l'Union[141]. Les institutions se trouvent alors liées par une relation ignorant la sectorisation des politiques extérieures de l'Union. L'inclusion en particulier des clauses de conditionnalité[142] permet le dépassement du cadre correspondant précédemment au domaine communautaire pour déborder sur celui de la politique étrangère. Les modifications apportées à l'accord de Cotonou ont d'ailleurs conduit à un élargissement de la base de dialogue politique entre les partenaires[143].

Au final, cet accord porte, au plan politique, sur tous les sujets de première importance pour l'Union européenne. Il intègre notamment la projection des valeurs européennes dans le cadre du partenariat qui vise à renforcer la protection des droits de l'homme, de la démocratie et de l'Etat de droit. L'accord reflète également la volonté de l'Union d'assurer la protection de ses priorités en termes sécuritaires comme la lutte contre le terrorisme et la lutte contre la prolifération des armes de destruction massives. Enfin, l'accord vise à permettre la réalisation de politiques sectorielles telles que la politique économique et commerciale ou bien l'assistance financière qui relève de la coopération au développement.

De fait, bien que centralisés autour d'un objectif de développement de ces pays, le contenu et les finalités de l'accord le dépassent largement pour embrasser l'ensemble des éléments fondamentaux de la politique extérieure européenne. Il en va de même de la politique

[139] L'art. 1 al. 3 précise également que « [l]e partenariat offre un cadre cohérent d'appui aux stratégies de développement définies par chaque État ACP ».
[140] Article 12 de l'accord.
[141] *Idem* ; même si l'intervention est limitée à la possibilité de faire valoir les positions des Etats ACP, cette possibilité témoigne de l'intégration entre les partenaires.
[142] V. not. D. CACCAMISI, « La conditionnalité politique dans les relations de coopération au développement de la Communauté européenne », *Annales de Droit de Louvain*, vol. 65, n° 3-4, pp. 284-353.
[143] Et par conséquent du champ d'intervention de l'Union ; la première modification de l'accord, en 2005 et ainsi l'occasion d'ajouter la prévention des activités mercenaires (art. 11 § 3 a), le soutien au statut de Rome (art. 11 6), la lutte contre le terrorisme (art. 11 a) et la coopération dans la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive (art. 11 b).

européenne de voisinage[144]. Cette politique comporte en effet une dimension globale destinée à sécuriser le voisinage européen en adoptant une approche intégrée des menaces susceptible de naître ou de se développer au travers de ces Etats frontaliers[145]. En de tels cas, les accords internationaux s'accompagnent d'une dimension stratégique interne pour l'Union. Ils procèdent, en effet, à une globalisation de ses politiques par leur insertion dans un unique instrument juridique.

Section II : La réorganisation institutionnelle comme instrument d'unification de la politique internationale

Le traité de Lisbonne entraîne un certain nombre de modifications institutionnelles, bien souvent héritées du projet de constitution européenne. L'une de celles-ci consiste en une réforme des institutions européennes dans le domaine des relations extérieures. Il est devenu usuel de rappeler le « mot » de H. KISSINGER concernant la difficulté de traiter avec l'Europe. L'absence de modèle institutionnel de type étatique, malgré un important transfert de compétence, explique largement le trouble des partenaires de l'Union européenne qui ne peuvent traiter avec un interlocuteur unique.

Ainsi, tant le Conseil européen, le Conseil, le haut représentant pour la PESC que le commissaire aux relations extérieures, composant chacun avec leurs compétences et attributions respectives, intervenaient dans la conduite de la politique internationale européenne. Cette multiplicité d'acteurs rendait éminemment difficile de s'adresser à un interlocuteur unique en présence d'un problème global. De même, la multiplication des « voix de l'Union » entraînait une certaine cacophonie. La révision procède donc à une clarification au sommet du processus de conduite de la politique extérieure de l'Union. Celle-ci vise à améliorer l'unité de l'action extérieure de l'Union européenne par le biais de substantielles modifications. Ces dernières visent la fonction de haut représentant (I), et le Conseil européen (II).

---

[144] V. L. BEURDELEY, R. de la BROSSE et F. MARON (dir.*), L'Union européenne et ses espaces de proximité. Entre stratégie inclusive et partenariats : quel avenir pour le nouveau voisinage de l'Union ?*, Bruxelles, Bruylant, 2007, 372p.

[145] V. *infra* Partie II, Titre I, Chapitre II, Section II.

I La rénovation du statut du haut représentant

La modification du poste de haut représentant pour la PESC dans le projet de Constitution européenne représentait un des symboles de la progression constitutionnelle de l'Union. L'appellation retenue, en particulier, marquait la fédéralisation de l'Union européenne puisque le haut représentant devenait le « ministre des affaires étrangères » de l'organisation[146]. Le rejet du projet a conduit à l'abandon de cette dénomination dans un mouvement général visant à gommer les références fédéralistes du texte constitutionnel. Les innovations qui étaient apportées, sur le fond, à la fonction survivent cependant au travers du traité de Lisbonne.

L'innovation majeure consiste en une fusion des postes de commissaire aux relations extérieures et de haut représentant pour la PESC[147]. Précédemment, chacun d'eux se trouvait limité par la répartition des relations extérieures entre les piliers. Il s'en trouvait donc que l'action extérieure de l'Union était élaborée selon des procédures distinctes menées principalement sous la responsabilité de deux individus[148]. De plus, le haut représentant et le commissaire aux relations extérieures relevaient également de logiques politiques et de responsabilités différentes[149].

Avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le représentant du pilier intergouvernemental est désormais dénommé « haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et pour la politique de sécurité »[150]. L'adjonction du terme « affaires étrangère », en lieu et place de la seule référence à la PESC[151], contient indéniablement une dimension de légitimation politique de l'action qu'il devra mener. Sa nouvelle compétence, plus étendue, empêchait de conserver la même dénomination dans la mesure où son domaine d'intervention va maintenant bien au-delà de la seule PESC. Il est toutefois curieux de conserver le terme

[146] Article I-28 du traité constitutionnel.
[147] V. not. J. M. SOBRENO, « article I-28 – le ministre des affaires étrangères de l'Union », *in* L. BURGOGUE-LARSEN, A. LEVADE et F. PICOD (dir.), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe, Parties I et IV « Architecture Constitutionnelle », Commentaire article par article*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 365-383
[148] Même si à la différence du haut représentant pour la PESC, le commissaire aux relations extérieures disposait d'une prévalence plus que d'une autonomie dans la mesure où il est membre du collège des commissaires européens placé sous la responsabilité du président de la Commission.
[149] Leurs nominations ne sont pas effectuées par les mêmes entités ce qui implique qu'ils ne sont pas responsables devant des organes identiques : le haut représentant pour la PESC qui est aussi le secrétaire général du Conseil est nommé par lui seul selon l'article 207 § 2 TCE alors que le commissaire aux relations extérieures, en tant que membre de la Commission, devra recueillir l'assentiment du Conseil, du président de la Commission et du Parlement européen selon l'article 214 § 2 TCE.
[150] Art. 15 § 2 TUE. Le Conseil a nommé Mme CATHERINE ASHTON comme première haute représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité pour l période allant du 1er décembre 2009 à la fin du mandat de la commission en exercice (février 2014), décision 2009/880/UE du Conseil européen prise avec l'accord du président de la Commission du 1 er décembre 2009 portant nomination du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, *JO* L 315/49 du 2.12.2009.
[151] L'ex-article 18 § 3 le dénommait « haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune ».

« affaires étrangères » renvoyant à la dimension politique de l'action externe de l'Union alors même que cette dimension a été partiellement masquée par le vocable plus neutre d'« action extérieure ». Ce terme désignant son domaine d'intervention, on pourrait légitimement s'étonner qu'il n'ait pas été en conséquence renommé « haut représentant pour l'action extérieure de l'Union européenne ».

Reprenant l'apport principal du traité constitutionnel sur ce point, le traité de Lisbonne offre au nouveau haut représentant une double-casquette lui permettant de cumuler les anciennes fonctions de haut représentant pour la PESC avec celles de commissaire aux relations extérieures[152]. Sa double compétence le conduit à siéger à la Commission comme au Conseil. Ceci lui permet de disposer d'une vision complète de l'action internationale de l'Union. En contrepartie, le haut représentant perd la qualité de secrétaire général du Conseil[153]. Toutefois, cette dissociation des rôles était indispensable dans la mesure où la conservation de cette tâche aurait posé des difficultés notamment en raison de sa position de commissaire. Par ailleurs, cette modification renforce la place qu'il occupe au sein du Conseil et du Conseil européen aux travaux desquels il participe[154]. Ainsi, dans la mesure où ses responsabilités dans les questions extérieures sont largement accrues, ses anciennes responsabilités de second ordre sont transférées à une autre entité, ce qui doit lui permettre de gagner tant en efficacité qu'en légitimité.

Cette double casquette ne va pas sans poser des difficultés d'ordre institutionnel. Lié aux deux institutions, il se doit en effet de se fondre dans leurs logiques de fonctionnement. D'autant que le droit primaire fait de lui l'un des vice-présidents de la Commission[155]. Or la Commission ne se compose pas, au sens juridique, d'individualités, mais constitue un collège. Cette circonstance implique une solidarité politique des membres de la Commission à laquelle n'échappe pas le haut représentant[156]. En tant que membre de la Commission, il peut donc être victime d'une motion de censure du Parlement Européen qui le conduirait à « démissionner des fonctions qu'il exerce au sein de la Commission »[157]. Cela signifie, *a contrario,* qu'il n'est pas contraint de démissionner des fonctions qu'il exerce au sein du Conseil par cette mention[158].

[152] Art. 18 TUE.
[153] L'ex-article 18 TUE § 3 disposait que « [l]a présidence est assistée par le secrétaire général du Conseil, qui exerce les fonctions de haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune ».
[154] Art. 15 § 2 TUE.
[155] Art. 17 § 4 TUE.
[156] Art. 17 §§ 7 et 8 TUE.
[157] Art. 17 § 8 TUE.
[158] Une telle obligation permettrait d'ailleurs au Parlement européen de revenir sur la compétence du Conseil européen le désignant.

On peut donc se demander quelles seraient les conséquences d'un tel événement. Il semble que le silence des traités conduise à ce que le haut représentant conserve dans cette hypothèse son portefeuille intergouvernemental. Le cas échéant, il épouserait de fait de nouveau le mandat du haut représentant pour la PESC tel que le concevaient les anciens traités puisqu'il disposerait des mêmes attributions en perdant celles ayant trait aux autres politiques que la PESC. Cette solution ne pose pas nécessairement problème jusqu'à la désignation d'une nouvelle commission. Dans cette hypothèse, elle empêche même que les relations extérieures de l'Union européenne fondées sur la PESC se trouvent également orphelines du haut représentant en raison de la démission de la Commission. Néanmoins, elle devient par la suite grandement problématique puisqu'il ne peut être désigné de nouveau commissaire aux relations extérieures et que le haut représentant doit être membre de la Commission pour conserver le portefeuille correspondant aux compétences communautaires des relations extérieures. De sorte que l'on peut, en toute vraisemblance, s'attendre à ce que le Conseil européen, prenant acte de cette situation politique mette également fin à au mandat du haut représentant en ce qui concerne la PESC. On peut également imaginer que le Conseil européen réservera sa décision jusqu'à la réaction du Parlement à une présentation d'un nouveau collège de commissaire comprenant le même haut représentant[159].

Sa position particulière lui offre une indépendance et une autonomie particulière vis-à-vis des autres commissaires. A tel point d'ailleurs que l'on peut se demander s'il n'aurait pas été plus opportun de ne pas l'inclure artificiellement dans ce collège. Néanmoins, dès lors que le haut représentant est maître de l'exécution de politiques extérieures du TFUE, il aurait été nécessaire de le soumettre à un vote d'approbation individuel devant le Parlement européen. Or, cela aurait nécessairement conduit, par parallélisme, à l'établissement d'une responsabilité politique individuelle devant le Parlement européen qui aurait induit le risque que ce dernier en profite pour apprécier la situation du responsable au regard de la politique conduite en dehors du cadre du TFUE.

Dans le cas où les difficultés ne concernent que les rapports entre la présidence de la Commission et le haut représentant, ce dernier ne se trouve pas dans la même situation que tout autre membre. Alors que chacun des commissaires est tenu de donner sa démission en cas de demande en ce sens émanant du président, le haut représentant ne présentera celle-ci que dans

[159] Ce qui en pratique permettrait donc au haut représentant de « survivre » à une mention de censure tout en confortant en pratique sa place particulière au sein de ce collège. Il est peu vraisemblable d'imaginer que le Parlement s'obstine à refuser plusieurs commissions dans le seul but d'obliger le Conseil européen à présenter un autre haut représentant.

les formes similaires à celles qui encadrent sa nomination[160]. Il faut donc en déduire que celui-ci ne présentera sa démission qu'après un vote à la majorité qualifié du Conseil européen[161].

Matériellement, la révolution n'a pas eu lieu. Le haut représentant ne se voit pas octroyé de pouvoirs supplémentaires par le traité de Lisbonne. S'il siège au Conseil et participe aux travaux du Conseil européen, il ne dispose pas pour autant d'une possibilité de vote. C'est toutefois sa présence en toute occasion, en sa qualité de vice-président de la Commission et de président du Conseil des affaires étrangères[162], qui garantit sa fonction. Siégeant dans toutes les situations relatives aux affaires externes de l'Union, il représente de fait la continuité de l'action extérieure et constitue un symbole de l'unité de l'Union par son appartenance à la PESC et au système général de l'Union. Il est, en effet, mandataire du Conseil et membre de la Commission[163].

Son domaine d'intervention fait de lui la clef de voûte de la cohérence du système européen en matière d'action extérieure, ce qui assoit sa position de chef de la diplomatie européenne. Certes, aux termes de l'article 21 § 3 TUE, la Commission et le Conseil sont, au premier chef, les garants de la cohérence de l'action de l'Union, le haut représentant ne se voyant assigné qu'une mission d'assistance en ce domaine. Cependant, sa présence systématique lors des réunions de chacun de ces organes tend à faire de lui le véritable artisan de la cohérence. Etant théoriquement le plus apte à maîtriser l'ensemble de l'action internationale de l'Union, on est en droit d'attendre de lui qu'il soit l'instigateur principal des décisions européennes la concernant. Pour ce faire, il dispose désormais dans le cadre de la PESC d'un pouvoir de proposition[164]. Et si la nature de la Commission impose que ce pouvoir revienne au collège dans son ensemble lorsqu'une initiative doit être présentée au Conseil[165], le haut représentant sera, en son sein, le responsable des relations extérieures et des aspects externes de certaines politiques[166]. En ce sens, le traité exige expressément de lui qu'il « veille à la cohérence de l'action extérieure de l'Union » au sein de la Commission[167]. Il en résulte un rôle de superviseur des commissaires gérant des affaires en lien avec les relations extérieures[168]. Quel que soit le domaine considéré, PESC ou domaine général, le rôle du nouveau haut

[160] Art. 17 § 6 TUE.
[161] L'article 18 § 1 TUE rend en effet nécessaire, pour sa nomination, l'accord du président de la Commission et le vote à la majorité qualifiée du Conseil.
[162] Art. 18 § 2 TUE.
[163] Art. 18 §§ 2 et 4 TUE.
[164] Art. 27 § 1 TUE.
[165] Art. 22 § 2 TUE.
[166] Art. 18 § 4 TUE.
[167] Art. 18 § 4 TUE.
[168] C. BLUMANN et L. DUBOUIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Litec, Paris, 2010, p. 275.

représentant est donc précisément celui d'assurer la cohérence de l'ensemble de l'action internationale[169]. Conforté dans le rôle de garant principal, mais pas unique, de la cohésion de l'action extérieure, le haut représentant se doit d'être une force de conciliation[170]. Son pouvoir de représentation ne peut qu'en être largement renforcé, puisque sa compétence touche désormais toute matière susceptible d'intéresser ses éventuels partenaires internationaux.

La réforme touchant le haut représentant induisait nécessairement une rénovation de son service d'appui puisqu'il ne peut plus compter sur les services du secrétariat du Conseil. Le haut représentant dispose donc désormais d'un service dédié à l'aider à accomplir ses missions prévu expressément par l'article 27 § 3 TUE. Tout comme le haut représentant, le service européen pour l'action extérieure est marqué par la double nature de ses fonctions. Son personnel comprend à la fois des fonctionnaires issus du service du secrétariat général du Conseil, qui assistaient l'ancien haut représentant, et des fonctionnaires de la Commission précédemment rattachés au commissaire aux relations extérieures[171]. Ainsi l'unification des deux rôles entraîne également la fusion des ressources dont ils disposaient[172]. Cette réunion entraîne nécessairement un rapprochement de la culture du travail entre des fonctionnaires qui étaient jusqu'alors soumis à des règles de fonctionnement fort différentes[173]. Le rapprochement ne s'opère pas seulement entre les fonctionnaires de l'Union puisque le service comporte également du personnel provenant des services diplomatiques nationaux[174]. Au-delà de l'opportunité de profiter des viviers nationaux provenant d'Etat dont la politique étrangère repose sur des bases solides, cette intégration vise à renforcer les liens entre diplomatie européenne et diplomatie nationale dans le but d'optimiser le cadre des relations entre services nationaux et européen[175].

---

[169] Not. art. 18 § 4 et 26 § 2.

[170] Ph. MADDALON, « L'action extérieure de l'Union européenne », *Europe* 2008, n° 7, pp. 61-65.

[171] Sur 1643 postes, seuls 118 étaient nouveaux, 411 provenaient du Conseil tandis que 1 114 postes étaient octroyés à des agents de la Commission (v. le site du service européen pour l'action extérieure http://eeas.europa.eu).

[172] Le 21 décembre 2010, le transfert de 1643 fonctionnaires était annoncé. Ils sont issus en majorité de la DG Relations extérieures (DGrelex) qui disparaît, mais également d'une partie de la DG Développement (DEV), dont l'autre partie a fusionné avec l'Office de coopération EuropeAid (DG AIDCO) pour former la DG Développement et Coopération - EuropeAid (DEVCO). Le personnel du secrétariat du Conseil, affecté à la DG Affaires extérieures et politico-militaires a également été transféré au service européen pour l'action extérieure, v. le communiqué de presse de la Commission du 21 déc. 2010, Bruxelles, (http://europa.eu).

[173] En raison des places respectives du haut représentant et du commissaire dans le processus décisionnel de l'Union.

[174] Même si ceux-ci ne sont que des agents temporaires du service, article 6 § 2 de la décision du Conseil 2010/427/UE fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure, 26 juillet 2010, *JO* L 201/30 du 3.8.2010.

[175] L'objectif consistant à améliorer les rapports entre services européens et nationaux justifie d'ailleurs que les fonctionnaires européens ne soient pas intégrés à ce service mais aient, au contraire, vocation à retourner dans leurs services d'origine.

De même, la nature du haut représentant se répercute sur la procédure de mise en place du service qu'il dirige. En effet, bien que l'organisation et le fonctionnement de ce service dépende, au final, d'une décision du Conseil, ce dernier ne statue que sur proposition du haut représentant, après consultation du Parlement et approbation de la Commission[176].

De manière générale, le mandat du haut représentant implique de contribuer à l'unité de représentation de l'Union européenne sur la scène internationale. En plus de participer aux négociations internationales, il se trouve à la tête de l'ensemble de la fonction diplomatique européenne. Il surveille les représentants spéciaux de l'Union[177], mais aussi les délégations de l'Union dans les pays tiers et auprès des organisations internationales[178].

Mais il doit également constituer le pont entre les facettes de l'action extérieure et la clef de voute de sa cohérence. Il se doit, en effet, d'assurer la cohérence horizontale entre membres au sein des organisations et conférences internationales[179]. Ce second rôle constitue en réalité l'essentiel de la dimension institutionnelle de sa tâche compte tenu de l'état de la construction de l'unité politique des membres. Si tel n'était pas le cas, il serait difficile de comprendre pourquoi les rédacteurs ont entendu lui faire partager son rôle de représentation internationale avec le président du Conseil européen.

II Le renforcement du Conseil européen dans l'action de l'Union

Le renforcement de la place occupée par le Conseil européen dans le cadre de l'action extérieure résulte de la combinaison de deux modifications mises en place par le traité de Lisbonne. En premier lieu, le Conseil bénéficie d'un renforcement institutionnel qui lui permet de faire valoir ses capacités stratégiques (1). En second lieu, sa présidence subit d'importantes modifications visant à renforcer la personnalisation de l'Europe (2).

A) Le renforcement de son rôle de stratège

Ignorée des premiers traités, la représentation des plus haut responsables des pays membres a longtemps existé en parallèle de l'Union proprement dite. Les réunions informelles

[176] Selon l'article art. 27 § 3 TUE qui imposait cette modalité d'adoption à l'adoption de la décision 2010/427/PESC précitée.
[177] Art. 33 TUE.
[178] Art. 221 TFUE.
[179] Art. 34 § 1 TUE.

de ces représentants perdurent en effet depuis 1961[180]. Son institutionnalisation s'est faite au rythme des avancées constitutionnelles. Les réunions deviennent périodiques dès 1974[181]. Par la suite, l'acte unique y fait référence dans son article 2 en imposant un rythme de deux réunions par an[182]. Apportant son lot de précisions supplémentaires, le traité de Maastricht lui réservait une place dans le cadre des traités à l'ancien article D du traité pour y affirmer qu'il donnait « à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en défini[ssai]t les orientations politiques générales ».

Le traité de Lisbonne marque une étape supplémentaire dans la progression de cet organisme dans le système européen. En premier lieu, le traité de Lisbonne résout certaines questions quant à la nature et à la place de ce Conseil au sein de l'Union. Dès lors qu'il n'y a plus lieu d'établir un liste des instituions communautaires, le Conseil européen s'ajoute à la liste qui concerne désormais les institutions de l'Union dans laquelle il apparaît à la suite du Parlement européen[183]. Ce placement n'est d'ailleurs pas anodin. En effet, le Conseil européen se trouve ainsi placé juste après l'organe qui symbolise le plus l'accomplissement de l'intégration européenne en raison de sa mise en valeur de la citoyenneté européenne. Pour lui faire écho, les rédacteurs font alors suivre l'expression la plus nette de l'intergouvernementalisme présent dans le système de l'Union. On aurait pu y voir la traduction de l'importance prise par cette facette de l'Union en général et par le Conseil européen en particulier[184]. On peut également y déceler une tentative d'apposer un contrepoids à l'intégration communautaire qui s'est poursuivie sur le fond[185].

En plus de son rôle de nature constitutionnel[186], le Conseil européen dispose de responsabilités de première importance dans le cadre des relations extérieures. Le Conseil européen dispose d'un rôle de stratège de l'action extérieure européenne[187]. Plus précisément, il dispose de pouvoirs étendus dans l'aile intergouvernementale de l'Union dans la mesure où

---

[180] Sur le Conseil européen v. not. C. BLUMANN, « Le Conseil européen », *RTDE* 1976, pp. 1-20 et B. TAULEGNE, *Le Conseil européen*, Paris, PUF, 1993, 505 p.

[181] Conférence au sommet de Paris, 9 et 10 déc. 1974, Bull. CE déc. 74, n° 12, pp. 7-8.

[182] L'article précise également la composition du Conseil européen.

[183] Art. 13 TUE ; la liste établit par les traités précédents concernaient les institutions communautaires seulement (art. 7 TCE).

[184] V. not. J.-P. JACQUE, commentaire des art I 21 et 1 22 dans L. BURGOGUE-LARSEN, A. LEVADE et F. PICOD (sous la direction de), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe, Parties I et IV « Architecture Constitutionnelle », Commentaire article par article*, Bruxelles, Bruylant, 2007 ; v. not. C. BLUMANN et L. DUBOUIS, *op. cit.,* p. 267.

[185] Notamment avec l'intégration du pilier relatif à la coopération policière et judiciaire en matière pénale au droit général de l'Union au sein du TFUE.

[186] J.-P. JACQUE cité par Ph. MADDALON, « L'action extérieure de l'Union européenne », *Europe* 2008, n° 7, p. 64 ; cet aspect se retrouve en particulier dans le rôle dévolu au Conseil européen s'agissant de la procédure de révision des traités.

[187] V. *supra* Titre I, Chapitre II, Section 1.

il « identifie les intérêts stratégiques de l'Union, fixe les objectifs et définit les orientations générales de la politique étrangère et de sécurité commune, y compris pour les questions ayant des implications en matière de défense »[188]. C'est d'ailleurs sur la base de ses décisions qu'agit ensuite le Conseil. Avec ce dernier, le Conseil européen constitue le forum principal pour le traitement des questions de politique étrangère[189].

Sa position n'est toutefois pas purement attachée au domaine intergouvernemental. Il transcende, en effet, la dichotomie structurelle pour disposer d'un rôle stratégique pour l'ensemble de l'action extérieure. C'est ainsi que le Conseil européen « identifie les intérêts et objectifs stratégiques de l'Union » sur la base des objectifs de l'action extérieure de l'Union[190]. C'est donc cette institution qui est en charge de dresser un plan d'action globale de l'action extérieure européenne. Si elle conserve un pouvoir de régulation de la PESC, elle n'agit pas directement dans le cadre de la part de l'action extérieure qui repose sur les dispositions du TFUE. Cependant cette dernière action devra s'inscrire dans le cadre des décisions du Conseil européen prises sur la base de l'article 22 TUE. Ces décisions constitueront manifestement des éléments clés pour la cohérence de l'action internationale de l'Union. C'est donc un rôle de tout premier ordre qui est ici confié au Conseil européen qui apparaît comme le seul organe disposant de la légitimité pour donner le cap à suivre à l'action extérieure de l'Union.

B) Une présidence individualisée chargée de la représentation internationale de l'Union

Afin d'améliorer la représentation de l'Union, le Conseil européen se voit désormais doté d'un président[191]. Cette modification met fin au système de présidence tournante que connaît toutefois encore le Conseil[192]. Le président est désigné par le Conseil européen à la majorité qualifié[193]. Même si la pratique paraît moins favorable à l'intégration européenne dans la mesure où l'élection du premier président du Conseil européen s'est vu fondée sur un consensus[194]. L'autonomie du Conseil européen, associée à la modalité de vote entourant sa désignation, interdit de voir en ce responsable, plus que le président de cette institution.

[188] Art. 26 § 1 TUE.
[189] Art. 32 TUE.
[190] Art. 22 TUE.
[191] P. HAROCHE, « La présidence du Conseil européen : histoire d'un mythe constitutionnel », *RMCUE* 2010, pp. 277- 285.
[192] Art. 16 § 9 TUE et 236 TFUE ; auparavant l'Etat assurant la présidence du Conseil assurait également celle du Conseil européen.
[193] Art. 15 § 5 TUE.
[194] L'institution a naturellement opté pour déclarer avoir choisi HERMAN VAN ROMPUY par le biais d'un vote à l'unanimité afin de renforcer sa légitimé, secrétariat général du Conseil de l'UE, « Note d'information- Président

Le président du Conseil européen bénéficie d'un mandat de deux ans et demi, renouvelable une fois[195]. Il est plus que probable que le renouvellement soit en principe acquis aux futurs présidents du Conseil européen[196]. Cela devrait se traduire en pratique par une concordance des mandats de président du Conseil européen et de haut représentant pour les affaires étrangères[197]. C'est par un vote à la majorité qualifiée qu'il peut être mis fin à ses fonctions en cas « d'empêchement ou de faute grave »[198]. Sa révocation est donc soumise à une modalité qui peut paraître peu protectrice mais elle devra être motivée par l'une de ces justifications. Au final, les révocations devraient donc malgré la faiblesse du *quorum* à atteindre, rester rares.

Le principal apport de la création de ce poste consiste en la pérennité de la représentation européenne. Il se substitue à une présidence tournante dont la continuité reposait sur la gestion des pays concernés. Qui plus est, l'interdiction de cumuler ce poste avec des responsabilités nationales rend plus visible une représentation européenne qui se confondait avec la représentation nationale du pays responsable pour le semestre en cours[199]. Enfin, la représentation de l'Union est personnalisée, il ne s'agit plus d'une entité abstraite mais d'une personnalité identifiable qui s'exprime au nom de l'Union, sous réserve des prérogatives attribuées au haut représentant[200].

De manière pratique, il conserve un rôle relativement en retrait pouvant parfois se confondre avec celui d'un secrétaire général. Il préside et anime les réunions et s'assure de la continuité des travaux, œuvre pour la cohésion au sein du Conseil et s'exprime devant le Parlement européen[201]. Au contraire du haut représentant, il ne dispose pas d'un service spécifique pour remplir ses missions compte tenu de son attachement à l'institution qu'il préside, il en découle qu'il s'appuie sur le secrétariat général du Conseil pour ce faire[202].

---

du Conseil européen », communiqué de presse, novembre 2009, p. 2 (disponible sur le site http://www.consilium.europa.eu).

[195] Art. 15 § 5 TUE.

[196] Le mandat de l'actuel président a été renouvelé le 1er mars 2012.

[197] En cas de renouvellement, le mandat du président du Conseil européen apporterait une certaine cohésion puisque son mandat correspondrait alors à une législature européenne et par conséquent, sauf motion de censure, au mandat d'une Commission européenne (v. art. 14 § 3 TUE et 17 § 3 TUE) ; le président du Conseil européen ne pourra toutefois pour sa part exercer son mandat au-delà de cette durée.

[198] *Idem.*

[199] L'art. 15 § 6 TUE l'interdit ; la double représentation ne disparait toutefois pas totalement puisque le pays présidant le Conseil conservera la tache de s'exprimer au nom de l'Union européenne dans les enceintes internationales dans lesquelles ne pourraient le faire le président du Conseil européen ou le haut représentant pour les affaires étrangères.

[200] M. Herman VAN ROMPUY a été élu pour remplir cette tâche, entrant officiellement en fonction le 1er décembre 2009, v. la décision 2009/879/UE du Conseil européen du 1er décembre 2009 portant élection du président du Conseil européen, *JO* L 315/48 du 2.12.2009.

[201] Art. 15 § 6 TUE.

[202] Art. 235 § 4 TFUE.

Si cette modification rend la représentation européenne plus visible, elle ne la rend pas nécessairement moins compliquée à percevoir pour les tiers en l'absence d'unification. En effet, le haut représentant pour les affaires étrangères n'est pas le seul à disposer de pouvoir concernant l'action extérieure européenne. Le président du Conseil européen dispose également d'un pouvoir de représentation extérieure pour les matières relevant de la PESC[203]. Aucune mention similaire n'est faite à propos de la présidence du Conseil. Celle-ci devrait normalement être dispensée d'une telle mission dans la mesure où l'Etat exerçant cette présidence ne préside pas le conseil des affaires étrangères placé sous la responsabilité du haut représentant. Sauf cas exceptionnel, la présidence tournante ne doit donc plus être astreinte à un tel rôle[204].

La représentation européenne concernant les matières relevant du TFUE continue de relever de la Commission[205]. Qui plus est, la mission de représentation du président du Conseil européen s'effectue « sans préjudice des attributions du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité »[206]. De fait, les deux se trouvent bien en concurrence dans le cadre de la représentation extérieure de l'Union. Dans ce cadre, la compétence du haut représentant lui permet d'aborder toute question internationale sans réserve de compétence. Il apparaît dès lors comme le meilleur choix d'interlocuteur régulier pour les tiers, d'autant qu'il ne dispose pas de missions « internes » comme le président du Conseil européen.

Mais la stature moindre du haut représentant se marie mal avec la représentation internationale au plus haut niveau. Il en résulte que la pratique mise en place depuis le traité de Lisbonne consiste à faire assurer la représentation européenne par le couple de présidents du Conseil européen et de la Commission[207]. Cette formule offre un équilibre intéressant au regard des impératifs frappant la représentation internationale de l'Union. En premier lieu, elle répond au critère de compétence puisqu'aucun sujet ne peut échapper à celle des deux présidents. Au contraire de la présidence tournante, elle offre une régularité et une continuité aux Etats tiers et autres organisations internationales[208]. Enfin elle assure la représentation de chacune des deux logiques d'intégration européenne. L'obligation pour ce duo d'affirmer l'unité européenne en

[203] Art. 15 § 5 TUE.
[204] Cette représentation peut retrouver son intérêt dans les cas où ni le président du Conseil, ni le haut représentant ne peuvent être admis à faire valoir la position de l'Union qui devrait alors être soutenue par la représentation d'un des membres ; v. *infra.* Partie II, Titre I, Chapitre I, Section I.
[205] Art. 17 § 1 TUE.
[206] Art. 15 § 6 TUE.
[207] C'était par exemple le cas de la représentation européenne lors du sommet du G8 se réunissant à Deauville les 26 et 27 mai 2011, de la représentation de l'Union lors du sommet UE-Russie des 9 et 10 juin 2011 ou du sommet du G20 des 5 et 6 septembre 2013 à Saint-Petersbourg.
[208] Ce couple devant selon toute vraisemblance demeurer le même pendant 5 années.

dépite de cette représentation bicéphale se traduit par un effort de déclaration conjointe à l'issue des sommets internationaux[209].

Le haut représentant n'est pas pour autant exclu de cette tâche. Il est au contraire régulièrement présent à tous les sommets internationaux. La pratique encourage donc à considérer que la représentation est fonction du niveau requis. La préférence du duo de présidents en lieu et place de la haute représentante semble s'appuyer sur des motifs analogues à ceux utilisés pour déterminer qui d'un chef de gouvernement ou du ministre des affaires étrangères représentera un Etat. En ce sens d'ailleurs, la haute représentante situe elle-même sa position au « niveau ministériel » des réunions internationales[210]. En conclusion, il semble difficile d'estimer que la représentation extérieure de l'Union ne souffre plus de son manque d'unité. En un sens, toutefois, le traité de Lisbonne marque tout de même une progression. Il nous semble que « du monstre à plusieurs têtes », l'action européenne est finalement parvenue à ressembler à « un aigle bicéphale »[211].

Section III : La PESC, instrument de l'unité politique de l'action externe de l'Union européenne

La plupart des difficultés internes relatives à la formalisation d'une politique étrangère européenne résultent du schisme institutionnel entre son élément le plus profondément politique et les aspects techniques intégrés issus de l'Europe communautaire. La coexistence des systèmes pouvait initialement semblée être transitoire et motivée par la facilité de développer la branche politique de l'Union sans recourir à une modification des traités fondateurs. En contrepartie, l'exclusion des institutions communautaires de ce domaine, hautement attaché à la notion de souveraineté, paraissait légitime. Le traité de Maastricht érige une Union qui repose sur la juxtaposition de ces logiques.

---

[209] V. par ex. la déclaration conjointe des deux présidents à l'issue du G8 de Lough Erne du 18 juin 2013, celle à l'issue du G 20 de Los Cabos du 19 juin 2012, celle à l'issue du G8 de Deauville le 27 mai 2011.

[210] V. par ex. l'intervention de la haute représentante à l'issue de sa réunion avec M. Mohammad JAVAD ZARIF, ministre iranien des affaires étrangères de l'Iran, où elle se félicite d'avoir procédé à la réunion des ministres du groupe E3+3 afin de réaffirmer la collaboration et de partager et d'changer les points de vue « au niveau ministériel », New York, le 23 septembre 2013.

[211] Nous reprenons ici les termes d'E. DECAUX qui faisait valoir que « l'action extérieure de l'Union européenne ne ressemble même pas à un aigle bicéphale, mais plutôt à un monstre à plusieurs têtes», *in* « Le processus de décision de la PESC : Vers une politique étrangère européenne » *in* E. CANNIZARO (éd.), *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague-London-New York, Kluwer law international, 2002, p. 24.

Dans le cadre international, la PESC est tenue de remplir un rôle politique plus direct que celui qu'elle est supposée être amenée à jouer dans l'évolution de la structure européenne. En tant qu'instrument de politique étrangère, elle a, en effet, pour objet de consolider l'existence de la politique internationale de l'Union européenne. La PESC a donc notamment pour rôle de faire de l'Union un acteur politique sur la scène internationale. Or, elle ne peut le devenir en l'absence d'affirmation claire de ses prétentions sur cette scène.

Le rôle de la PESC consiste par conséquent à renforcer l'aspect politique de l'action externe de l'Union. Cette mission est remplie notamment par le recours à la diplomatie déclaratoire mise en œuvre par le haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (I). De plus, le haut représentant doit permettre de clarifier l'action extérieure en la replaçant dans la perspective de la politique internationale de l'Union (II).

I La PESC comme vecteur de la diplomatie déclaratoire

Le renforcement politique de l'Union par la PESC passe nécessairement par l'exercice d'une diplomatie déclaratoire qui incombe principalement au haut représentant pour les affaires étrangères. Par le biais de déclarations officielles, le haut représentant affirme l'existence de l'Union européenne en assurant la projection politique de ses valeurs au plan international.

C'est dans le domaine des droits de l'homme que la haute représentante a le plus trouvé à s'exprimer. Il peut s'agir de viser directement un pays pour assurer la promotion de certains droits comme l'abolition de la peine de mort. La haute représentante s'était par exemple émue, au nom de l'Union européenne, des modifications législatives intervenues en Papouasie Nouvelle-Guinée concernant la peine de mort qui mettait fin au moratoire en vigueur depuis 1954[212]. Les exécutions sont autant d'occasion pour l'Union de rappeler son opposition à la peine capitale et sa volonté de parvenir à son abolition universelle[213]. Naturellement, la haute représentante a fait part de sa préoccupation lorsque cette question se trouvait mêlée à celle de la protection particulière due aux enfants. De fait, elle s'élevait, par exemple, contre les exécutions de jeunes délinquants en Iran[214]. Dans le même esprit, elle n'a pas manqué de saluer

[212] L'UE s'inquiète par ailleurs de ce que la loi du 28 mai 2013 étend par ailleurs les cas d'application de la peine de mort à de nouvelles catégories d'infraction tel que le vol avec violence et introduit de nouvelles méthodes d'exécution telles que l'étouffement et l'électrocution, *declaration by High Representative Catherine Ashton on behalf of the European Union on the reintroduction of the death penalty in Papua New Guinea*, Bruxelles, 3 juin 2013.
[213] Déclaration de la haute représentante, Mme Catherine Ashton, au nom de l'Union européenne, sur les exécutions au Japon, Bruxelles, le 29 mars 2012.
[214] Déclaration de Catherine Ashton, haute représentante, concernant les exécutions de jeunes délinquants en Iran, Bruxelles, le 29 April 2011.

la signature par le gouverneur du Maryland de la loi mettant fin à la peine de mort dans cet Etat des Etats-Unis ou l'adhésion du Bénin au protocole facultatif à la convention internationale sur les droits civils et politique qui porte sur l'abolition de la peine de mort[215].

Ces déclarations visent également la protection des principes essentiels de la démocratie[216]. De même, les déclarations servent à rappeler l'attachement de l'Union européenne au respect des droits de l'homme. Les déclarations peuvent être générales et ne pas viser de situation internationale particulière comme lorsque l'Union célèbre la journée internationale en faveur de l'élimination de la discrimination raciale ou l'anniversaire de l'entrée en vigueur de la Cour pénale internationale[217]. Mais elles permettent également à l'Union de cibler des situations particulières lorsque la haute représentante condamne l'arrestation de dissidents en Chine[218] ou la détention, sans aucune forme de jugements, de prisonniers politiques en Erythrée[219].

Ce procédé peut encore être utilisé afin de marquer la préoccupation de l'Union à propos de problèmes spécifiques et de proposer aux parties concernées une éventuelle contribution. Ainsi, l'Union se proposait de contribuer « politiquement et financièrement » à l'accompagnement de Madagascar vers la sortie d'une crise qui préoccupait l'Europe[220]. C'est également par une déclaration que la haute représentante faisait valoir l'inquiétude de l'Union européenne concernant la situation en République démocratique du Congo après la dissidence du mouvement M 23[221]. Elle y mettait en avant les responsabilités des Etats concernés tout en soulignant la nécessité de procéder à la réforme du secteur de la sécurité au Congo au plus vite. C'est donc par ce biais que l'Union expose sa politique à l'égard des tiers. Ainsi, les décisions

[215] *Declaration by the High Representative, Catherine Ashton, on behalf of the European Union on the abolition of the death penalty in Maryland,* USA, 2 mai 2013 ; et déclaration de la haute représentante, Mme Catherine Ashton, au nom de l'Union européenne concernant l'adhésion officielle du Bénin au Second Protocole Facultatif à la Convention Internationale des Droits Civils et Politiques sur l'abolition de la peine de mort, 12 juillet 2012.
[216] V. par exemple, la déclaration de la haute représentante Catherine Ashton, au nom de l'Union Européenne, sur la situation en République démocratique du Congo, Bruxelles, le 24 janvier 2011.
[217] *Declaration by the High Representative, Catherine Ashton, on behalf of the European Union on the occasion of the International Day for the Elimination of Racial Discrimination on 21 March 2012*, Bruxelles, 21 mars 2012 ; et déclaration de la haute représentante, Mme Catherine Ashton, au nom de l'Union européenne, à l'occasion du dixième anniversaire de l'entrée en vigueur du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, Bruxelles, 1er juillet 2012.
[218] *Declaration by the High Representative, Catherine Ashton, on behalf of the European Union regarding the recent arrest of Dr Xu Zhiyong and other civil society activists in China*, Bruxelles, 28 aout 2013.
[219] Déclaration de la haute représentante, Mme Catherine Ashton, au nom de l'Union européenne à l'occasion des dix ans de détention de certains prisonniers politiques en Érythrée, Bruxelles, 15 septembre 2011.
[220] Déclaration de la haute représentante Catherine Ashton, au nom de l'Union européenne, sur la situation politique à Madagascar, Bruxelles, le 19 novembre 2010.
[221] Déclaration de la haute représentante, Mme Catherine Ashton, au nom de l'Union européenne concernant la situation dans l'est de la République démocratique du Congo, Bruxelles, 10 juillet 2012.

juridiques entrainant la mise en place ou le maintien de mesures restrictives peuvent être explicitées par les déclarations du haut représentant de l'Union[222].

Il convient de remarquer que l'exercice déclaratoire repose sur une distinction entre les déclarations de la haute représentante et les déclarations qu'elle réalise « au nom de l'Union européenne ». Les premières sont plus régulières et nombreuses que les secondes[223]. Cette circonstance s'explique par la teneur, mais aussi par le degré d'implication de l'Union dans ces instruments. Il peut paraître étrange d'établir une telle distinction dans la mesure où toutes ces déclarations de la haute représentante engagent politiquement l'Union[224].

Toutefois, les premières reposent sur la haute représentante seule ou, du moins, sur la seule action préalable de celle-ci et de son service. Ce type de déclaration n'engage donc, en principe, en rien l'Union. Il s'agit, là, véritablement de l'exercice d'une diplomatie du verbe sans consistance matérielle immédiate. Au contraire les secondes prennent appui sur le Conseil de l'Union. Les déclarations sont liées à une décision de cet organe. Elles peuvent, par exemple, relever la position de l'Union sur le suivi d'une décision européenne[225]. Elles peuvent également anticiper, en termes politiques, l'adoption ou la reconduction d'une décision, notamment dans l'hypothèse de l'adoption de mesures restrictives[226]. La haute représentante peut également faire office de simple porte-parole du Conseil de l'Union dans son domaine d'intervention[227]. Formellement, l'engagement européen est, bien entendu, de moindre portée dans le premier cas où la haute représentante met en avant son implication personnelle[228].

Cette action internationale consiste donc à affirmer la place de l'Union sur le terrain diplomatique. La possibilité pour la haute représentante de faire des déclarations ne dépendant pas d'actions européennes contraignantes lui permet de maintenir la présence européenne en

---

[222] V. par exemple, *declaration by the High Representative Catherine Ashton on behalf of the European Union on Zimbabwe*, Bruxelles, 15 fév. 2011.

[223] On compte 1124 déclarations de la haute représentante entre le 1er janvier 2010 et le 10 septembre 2013, contre 219 déclarations de la haute représentante au nom de l'Union durant la même période.

[224] V. par ex. la déclaration de Catherine Ashton, haute représentante, concernant l'accord sur la formation d'un gouvernement intérimaire palestinien, où la haute représentante déclare : « [a]u nom de l'UE, je prends note avec un grand intérêt de la décision de former un gouvernement intérimaire palestinien », Bruxelles, le 28 avril 2011.

[225] V. par ex. *Declaration by the High Representative on behalf of the European Union on the alignment of certain third countries with the Council Decision 2011/239/CFSP amending Decision 2010/232/CFSP renewing restrictive measures against Burma/Myanmar*, Bruxelles, 28 avril 2011.

[226] V. pour un exemple de declaration precedant et annonçant l'adoption éventuelle de mesures restrictives : *Declaration by the High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, Catherine Ashton, on behalf of the European Union, on the unfolding situation in Syria*, Bruxelles, 29 avril 2011.

[227] Déclaration de la haute représentante, Catherine Ashton, au nom de l'UE, à l'occasion de la Journée mondiale de la liberté de la presse, le 3 mai 2011.

[228] Plus précisément, elle use de la première personne du singulier même si elle fait régulièrement référence aux engagements généraux de l'Union ; v. par ex. la déclaration de Catherine Ashton, haute représentante, à l'issue de l'annonce des résultats définitifs du second tour des élections présidentielles et législatives en Haïti, Bruxelles, le 21 avril 2011.

cas de division de ses membres sur un sujet ou avant qu'une action ne puisse être entreprise. Ainsi, en affirmant son inquiétude vis-à-vis des émeutes en Egypte d'aout 2013, la haute représentante permet à l'Union européenne de demeurer présente au plan médiatique et politique[229]. En effet, cette action repose pour l'essentiel sur l'existence de dénominateurs communs entre les Etats européens. Cela explique naturellement que nombre de ces déclarations concernent des questions liées aux valeurs essentielles de l'Union comme la démocratie ou les droits de l'homme.

L'exercice peut parfois être ardu, mais exige de la haute représentante qu'elle mette en avant les points d'accord des membres pour mettre en lumière l'action de l'Union européenne. L'exemple de la crise libyenne de 2011 illustre ainsi le difficile travail à sa charge, à savoir : mettre en lumière l'action de l'Union européenne dans la résolution de cette crise alors même que des désaccords fondamentaux existent quant à l'opération matérielle à conduire[230]. La haute représentante a pu mettre en avant l'accord fondamental sur les objectifs politiques de l'Union ainsi que la mise en place de sanctions économiques sévères[231]. En de telles circonstances, la haute représentante n'a d'autre tâche que de limiter la disparition de l'Union européenne alors que les Etats membres se divisent et retrouvent des réflexes nationaux. Son rôle, alors plus délicat, consiste à maintenir au plan international la continuité de l'action de l'Union qui se fondera sur le plus petit dénominateur. De fait, la haute représentante a, par exemple, continué de faire valoir les points d'accords des Etats européens en mettant en avant leur volonté de venir en aide à la population. A la lecture des déclarations de la haute représentante, le désaccord profond sur la question de l'intervention en Lybie pourrait presque être oublié. Ainsi, elle y relevait que le régime du Colonel KHADAFI avait perdu toute légitimité pour l'Union européenne qui appelait à une transition démocratique pour mettre en avant l'accord sur les finalités de l'action européenne ainsi que l'importance de l'aide à apporter à la population[232]. La mise en lumière de l'accord de l'Union européenne en faveur d'une action militaire serait même presque, dans cette situation, une parfaite illusion des désaccords profonds entre les membres relativement à l'usage de la force[233]. La déclaration remplit, en effet, un double objectif : celui de faire valoir que l'Union européenne peut présenter la volonté de s'engager

[229] *Statement by EU High Representative Catherine Ashton on the situation in Egypt*, Bruxelles, 16 aout 2013.
[230] Ce qui conduit notamment l'Allemagne à s'abstenir lors du vote de la résolution 1970 adoptée le 26 février 2011.
[231] Déclaration de la haute représentante à la suite de la conférence de Londres sur la Libye Bruxelles, le 29 mars 2011.
[232] *Idem* ; v. égal. Observations de Catherine Ashton, haute représentante de l'UE, lors de la réunion tenue au Caire sur la Libye, Bruxelles, 14 avril 2011.
[233] *Council decides on EU military operation in support of humanitarian assistance operations in Libya*, Bruxelles, 1er avril 2011.

militairement, mais également qu'elle ne le réalise que compte tenu de sa politique juridique extérieure et identitaire[234]. En ce sens, l'affichage de sa volonté de favoriser le dialogue permet de justifier la position de l'Union européenne face à celle des Etats les plus engagés en faveur de l'intervention militaire et de contribuer à affirmer son identité dans un contexte où l'Union et ses membres échouent à concrétiser une unité politique[235].

De fait, le rôle politique de la PESC se matérialise pour l'essentiel par la tâche accomplie par la haute représentante qui doit occuper l'espace politico-médiatique de manière à confirmer la crédibilité de l'Union comme partenaire international. En énonçant les priorités politiques et les préoccupations de l'Union, la haute représentante fournit une grille de lecture de la politique européenne. Cette mission s'inscrit naturellement dans la continuité du rôle qu'elle doit remplir en amont, en étant à l'initiative des développements de l'action internationale de l'Union. En ce sens, cette tâche s'inscrit dans la continuité logique de son rôle de pilier de la cohérence politique de l'action extérieure. Il en résulte qu'elle apparaît comme la personnalisation de la politique étrangère de l'Union. De fait, une part de la réussite de son action se trouve liée à la visibilité qu'elle est en mesure d'offrir à l'Union. Il ne s'agit pas uniquement de mettre en place une politique de l'Union, mais de la rendre inévitable dans le paysage politique international de manière à doter l'Union d'une véritable autorité diplomatique[236].

II) La PESC comme instrument de mise en relief politique des actions de l'Union

La PESC vise à conférer à l'Union une épaisseur politique dans les relations internationales. Cette dernière ne dépend pas uniquement des déclarations de la haute représentante. Cette consistance se doit d'être reliée aux actions européennes dans l'ordre international. La PESC consiste alors à donner une dimension politique à l'action de l'Union européenne.

Il peut être fait mention d'une certaine diplomatie programmatique. Il s'agit de considérer que la dimension stratégique européenne, dès lors qu'elle fait l'objet d'une publicité, constitue également un acte de politique étrangère. Ici sont visées les stratégies communes, mais également à la stratégie européenne de sécurité. La nouvelle répartition des responsabilités stratégiques et programmatiques réduit cependant l'action de la PESC dans ce domaine, pour

[234] V. *infra* Partie II, Titre II, Chapitre I, Section II.
[235] Déclaration de la Haute Représentante à la suite de la conférence de Londres sur la Libye Bruxelles, le 29 mars 2011.
[236] F. PETITEVILLE, « L'autorité diplomatique de l'Union européenne », *in* L. AZOULAI et L. BURGORGUE-LARSEN, *l'autorité de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2006, pp. 51-65.

déplacer cette question sous la responsabilité du Conseil européen au niveau supérieur de l'action extérieure[237].

La diplomatie européenne peut être amenée à s'appuyer sur des actions internationales dont l'adoption échappe aux dispositions de la PESC. En ce cas, l'intervention au titre de la PESC consiste à politiser l'action internationale envisagée. Il en va ainsi des mesures restrictives qui nécessitent de recourir aux dispositions du TFUE prévues à cet effet. Le dialogue politique avec les Etats tiers ressort également de la même opération. Il découle en effet d'accords internationaux liant l'Union à des Etats tiers[238]. La base du dialogue politique trouve donc son fondement juridique, en ce qui concerne le droit de l'Union européenne, dans les dispositions du TFUE permettant à l'Union de conclure des accords internationaux[239]. La PESC représente ainsi, lors de la mise en place d'accords internationaux d'ampleur significative, la composante de politique étrangère de ceux-ci[240].

Les actions PESC visant au soutien des valeurs fondamentales de l'Union dans la poursuite de ces relations compléteront les actions économiques et techniques qui pourront se fonder sur les politiques spécifiques de l'Union énoncées dans le TFUE. Ainsi, les mesures de conditionnalité négative résultent de la mise en œuvre de la PESC qui est utilisée pour la prise en charge du dialogue politique fondé sur l'accord international. En effet, la possibilité juridique de prendre des mesures de suspension trouve son origine dans l'accord et, en ce qui concerne l'Union, dans le recours à l'article 218 § 9 du TFUE relatif à la procédure de suspension des accords internationaux conclus par l'Union[241]. Toutefois, la décision entraînant la prise de mesures restrictives fondées sur cette clause s'appuie sur les dispositions PESC[242]. La décision fondée sur la PESC constitue, dans ce cadre, la motivation politique qui déclenche la mise en œuvre de la clause de conditionnalité négative. L'interaction entre les piliers est ici primordiale puisqu'une disposition du TFUE permet de confèrer à la PESC une capacité d'action politique

[237] V. *supra* Partie I, Titre I, Chapitre II, Section I.
[238] Comme c'est par exemple le cas de l'article 8 de l'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000, précité.
[239] En particulier les accords d'association visés à l'article 217 TFUE qui induisent un rapprochement entre l'Union et ses partenaires.
[240] Il n'est dès lors plus nécessaire d'opter pour un accord mixte entre membres et Union européenne, même la majorité requise pour la procédure n'est pas modifiée tant que l'accord ne porte pas principalement ou exclusivement sur la politique étrangère, v. l'art. 218.
[241] Sur l'articulation des sanctions et leur fondement, v. *infra* Partie II, titre II, chapitre II.
[242] V. par ex. la décision 2010/97/PESC du Conseil du 16 février 2010 adaptant et prorogeant la période d'application des mesures prévues par la décision 2002/148/CE portant conclusion des consultations engagées avec le Zimbabwe en application de l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-CE, *JO* L 44/20 du 19.2.2010.

dont la mise en œuvre sera formalisée par une décision fondée sur une disposition du TFUE[243]. Cette situation peut aller jusqu'à conduire l'Union, par raccourci, à adopter une décision PESC contenant pour seul visa une disposition du TFUE[244].

Le rôle rempli par la haute représentante consiste alors à mettre en valeur la politique matériellement déployée, tout en donnant une certaine lisibilité des choix politiques aux tiers. La PESC constitue en ce cas « le chapeau politique de l'ensemble des politiques extérieures »[245]. C'est ainsi que l'intervention de C. ASHTON à l'issue de la réunion du groupe de coordination des donateurs pour les territoires palestiniens lui a permis de mettre en valeur le travail accompli, notamment au titre de l'aide humanitaire, pour renforcer la visibilité de l'action de l'Union[246]. Elle y justifiait également, brièvement, les choix opérés tout en indiquant les possibilités futures de l'action européenne concernant cette situation. D'une manière générale, son rôle consiste moins en une action, qu'en une mise en perspective de l'action internationale décidée par ailleurs.

La haute représentante assume d'ailleurs clairement le rôle stratégico-politique joué par ses services. Ainsi elle déclare : « *The service will act as a single platform to project European values and interests around the world* »[247]. La mission principale de la PESC consiste donc à opérer une projection des valeurs européennes au sein du système international. Cette projection passe nécessairement, mais pas exclusivement, par une affirmation forte et constante de l'attachement européen à ses valeurs, spécialement lorsque celles-ci se trouvent menacées. La liberté conférée à la haute représentante lui permet de s'adonner régulièrement à l'exercice oratoire dans l'attente d'une position européenne plus fortement exprimée.

La projection des valeurs européennes ne reposent pas exclusivement sur l'exercice déclaratoire, ni même seulement sur les moyens de la PESC. Toutefois cette politique offre un cadre propice à l'amélioration des méthodes utilisées, puisqu'elle dispose d'un cadre suffisamment général pour permettre son insertion dans tout domaine. Il lui appartient donc de politiser les actions européennes de manière évidente. Alors que des choix d'apparence

[243] En effet, l'adoption d'un accord d'association fait appel aux dispositions du TFUE, mais c'est une décision PESC relative à l'adoption d'une mesure qui entrainera la suspension partielle ou totale de l'application de l'accord permise par les dispositions du TFUE, sur cette question, v. *infra*. Partie II, titre II, chapitre II, Section 2.
[244] Ainsi la décision 2011/106/PESC se contente de viser, au plan du droit institutionnel, l'article 217 du TFUE, v. la décision 2011/106/PESC du Conseil du 15 février 2011 adaptant et prorogeant la période d'application des mesures prévues par la décision 2002/148/CE portant conclusion des consultations engagées avec le Zimbabwe en application de l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-CE, *JO* L 43/31 du 17.2.2011.
[245] F. TERPAN, *La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 425.
[246] Intervention de Catherine Ashton, Haute représentante de l'UE, à l'issue de la réunion du groupe de coordination des donateurs pour les territoires palestiniens1, Bruxelles, le 13 avril 2011.
[247] *Statement by High Representative Catherine Ashton on Europe Day*, Bruxelles, 7 mai 2011.

technico-juridique, tels que le fondement juridique des accords internationaux est empreint d'une dimension politique, la PESC permet de faire briller cet élément. Le double fondement nécessaire pour l'adoption des mesures restrictives illustre cette répartition des rôles entre politiques sectorielles du TFUE et politique étrangère[248]. Si le motif politique sous-tend l'adoption de ces mesures, c'est la décision PESC qui la met clairement en lumière et en constitue le fondement principal. La décision fondée sur l'article 215 TFUE n'en constitue qu'une traduction technique. C'est au niveau de cette politique que se forme la décision de principe qui encadrera les actions de l'Union vis-à-vis de ses partenaires.

[248] Ainsi les politiques sectorielles du TFUE sont chargés de la mise en œuvre des décisions prises dans le cadre de la PESC, v. E. DENZA, *the Intergovernmental Pillars of the European Union*, Oxford, University Press, 2002, p. 290

Chapitre II :
L'unification matérielle de la politique internationale

De prime abord, plus que la nature de l'Union européenne, sa structure ne paraît pas constituer un avantage pour mettre en place une action à la mesure de ses ambitions. La disparition symbolique des piliers cache mal la subsistance de différences juridiques fondamentales entre la PESC et les autres politiques de l'action extérieure de l'Union.

Bien qu'il n'existe pas de frontières infranchissables entre les vestiges des piliers, ceux-ci continuent d'obéir à des mécanismes différents. Les modifications institutionnelles opérées dans le cadre de l'action internationale visent néanmoins à limiter les effets nocifs de la division de l'action extérieure entre ces facettes de l'organisation. D'une manière positive, les traités imposent la poursuite de la cohérence de l'action de l'Union comme un objectif essentiel de cette dernière. Il est, en effet, indispensable que les actions entreprises soient suffisamment cohérentes pour consacrer l'existence d'une politique internationale de l'Union européenne. La cohérence des différentes actions réalisées au titre de l'action extérieure représente évidemment un aspect primordial de l'action internationale de l'Europe. La visibilité de l'Union dépend, en grande partie, de sa capacité à développer une action cohérente qui consolide l'apparente unité de l'Union européenne.

Dans le cadre de l'Union européenne, la question de la cohérence de l'action internationale européenne ne relève pas uniquement d'une volonté politique, mais se trouve relayée par une obligation inscrite dans les traités. Dès lors, il importe d'examiner la portée juridique de cette obligation de cohérence au sein du système juridique européen (Section I). La cohérence recherchée par les dispositions des traités doit évidemment s'inscrire dans la perspective plus large de l'accomplissement d'objectifs fédérateurs des membres et des institutions. Dans ce cadre, le processus d'affirmation identitaire se trouve amené à jouer un rôle dans l'unification de l'action internationale de l'Union (Section II).

Section I : L'obligation de cohérence pierre angulaire de la mise en œuvre de l'action extérieure

La nécessité de cohérence de l'action extérieure de l'Union s'impose comme une évidence. La volonté de donner une direction particulière à la société internationale rend, en effet, indispensable que les destinataires puissent convenablement identifier l'action menée. L'Union européenne doit rendre lisible une politique extérieure déjà consistante. Or, le cadre juridique de l'organisation pose ici des problématiques inconnues des Etats. Dans le cadre étatique, bien que la cohérence d'une politique puisse être sujette aux aléas internes et internationaux, la continuité d'une administration unifiée assure une certaine unité de la politique extérieure.

Il est donc important, en premier lieu, de s'assurer de la cohérence de l'action de l'organisation et de ses membres. Au contraire des autres politiques communes, la PESC ne conduit pas à un dessaisissement des Etats membres en matière de politique internationale. Parallèlement à la politique de l'Union, continuent donc d'exister les politiques extérieures de ses membres. Or, il est évident que les tiers risquent d'assimiler toutes les actions provenant des acteurs européens comme étant le produit de la politique de l'Union. Les Etats membres de l'Union connaissent un dédoublement fonctionnel permanent puisqu'ils agissent sur la scène internationale en assurant leur rôle d'Etat souverain et de membre de l'organisation. Dès lors, sauf en cas d'oppositions majeures, les tiers à l'Union européenne peuvent en toute logique comprendre leurs actions comme étant des soutiens de l'action européenne.

En second lieu, il s'agit d'assurer une cohérence entre les politiques européennes relevant de la méthode intergouvernementale et celles relevant de la méthode supranationale. En effet, le maintien de processus d'adoption différents et autonomes peut théoriquement conduire à l'adoption de décisions, si ce n'est contradictoire, du moins difficilement compatibles. Or, l'unité de l'action extérieure fait interdiction aux institutions de l'Union de considérer les politiques extérieures comme des domaines autonomes. Il est donc indispensable d'imposer une obligation de cohérence entre la PESC et les politiques externes du TFUE afin que l'Union développe une action extérieure lisible et efficace.

Nous verrons donc les obligations juridiques permettant de soutenir cette nécessité politique. En analysant d'abord les obligations juridiques organisant, dans ce cadre particulier, les rapports entre l'Union et ses membres (I), puis celles régissant les rapports entre la PESC et les politiques du TFUE (II).

I L'obligation de cohérence verticale

Le problème de la cohérence des actions européennes et nationales ne se pose pas pour l'ensemble de l'action extérieure. En effet, les politiques européennes donnant lieu à l'exercice d'une compétence exclusive ne sont pas concernées par celui-ci. Dans cette hypothèse, les membres s'effacent pour permettre à l'Union d'occuper l'espace laissé. L'action européenne fait alors obstacle à toute action nationale[249]. Par ailleurs, l'inaction de l'Union européenne ne rendra pas aux autorités nationales la compétence transférée au plan européen.

Dans les autres cas, à défaut de faire disparaître les politiques nationales intervenant dans ce même domaine, il s'avère important que celles-ci ne se déterminent pas en toute indépendance. Leur développement parallèle n'est, en effet, pas problématique tant que ces politiques sont convergentes. Au contraire, leur divergence s'analyse inéluctablement comme un échec de l'action extérieure européenne. Il est donc nécessaire de maintenir l'apparence d'une politique uniforme qui permettra à l'Union de s'affirmer comme un acteur sérieux. La coordination entre les politiques étrangères des membres et l'action internationale de l'Union est donc un élément indispensable à l'unité de l'action extérieure européenne.

La cohésion de l'action européenne est juridiquement assurée par le devoir de loyauté qui trouve à s'appliquer au cadre général de l'Union (A). Dans le cadre spécifique de la PESC, la notion est épaulée par celle de de solidarité politique mutuelle entre les membres (B).

A) Le devoir de loyauté garant de la cohérence de l'action extérieure

Le devoir de loyauté trouve à s'exprimer au plan formel et matériel. Formellement il encadre juridiquement les modalités de représentation de l'Union dans le cadre des relations internationales (1). Au plan matériel, il est un pilier de la cohérence entre les politiques extérieures de l'Union européenne (2).

[249] Art. 2 TFUE.

1) Le principe de coopération loyale dans le cadre de la représentation internationale de l'Union européenne

Comme tous les acteurs internationaux, les Etats membres de l'Union participent activement aux travaux des autres organisations internationales. Il serait dommageable pour l'aura politique de l'Union européenne qu'elle n'entende pas faire de même. Son ordre juridique interne, qui fait d'elle un sujet de droit international, l'autorise à participer à celles-ci[250]. La participation européenne est corrélative de l'étendue de ses compétences. Elle s'impose donc aux membres, sans réserve, dans les domaines d'exclusivité, tout comme dans les domaines ayant fait l'objet d'une harmonisation. L'Union européenne sera d'ailleurs seule à s'engager en faveur de l'adhésion à une organisation internationale dont le domaine d'intervention ne porterait que sur des compétences transférées à l'Union[251].

L'unité européenne se trouve formalisée par la qualité de sa représentation. L'absence de délégation générale de pouvoir de l'Union et de ses membres à un seul acteur représentatif de l'ensemble induit qu'il n'est pas d'unité européenne absolue. Il ne s'agit dès lors pas pour les dispositions juridiques de créer une telle unité qui sous-entend une intégration institutionnelle de type fédérative[252]. Il importe de conférer l'apparence de l'unité à la représentation européenne. De ce fait, les obligations juridiques pesant sur les membres visent à éviter une fragmentation de la parole européenne. Les obligations juridiques présentent donc comme utilité d'assurer la promotion d'un unique discours européen à défaut de garantir que ce dernier ne sera formulé que par une seule personne.

Le contexte juridique de la représentation de l'Europe est tributaire de contraintes externes et peut donc entrainer plusieurs situations différentes. Il en résulte que la nécessité d'assurer la cohérence de l'action européenne, et donc l'importance de la coopération loyale, diffère selon la situation de la représentation de l'Union dans une organisation internationale. En premier lieu, même si l'hypothèse est rare, l'Union pourra disposer d'une représentation exclusive au sein d'une enceinte internationale (a). Plus couramment, on assistera à une

[250] L'article 47 TUE énonce sans ambigüité que « [l]'Union a la personnalité juridique » ce qui lui permet de conclure des accords internationaux dans le domaine de la PESC (art. 37 TUE) et dans le cadre général de l'Union (art. 216 TFUE).

[251] Encore faut-il dans cette hypothèse qu'une organisation internationale soit autorisée à être membre.

[252] Dès lors que cette délégation entrainerait que toutes les capacités internationales des membres serait transférées à l'échelon européen, ce qui impliquerait alors l'impossibilité pour ceux-ci de faire valoir leur indépendance sur la scène internationale comme c'est le cas des entités fédérées; bien que le modèle fédéral n'empêche pas nécessairement toute action internationale des entités fédérés, v. not. R. DEHOUSSE « Fédéralisme, asymétrie et interdépendance : aux origines de l'action internationale des composantes de l'État fédéral », *Études internationales*, vol. 20, n° 2, 1989, pp. 283-309.

représentation juxtaposée par alternance (b). Enfin, il demeure envisageable que l'Union se doive de passer par le biais d'une représentation indirecte de l'entité (c).

a) La représentation exclusive de l'Union

Il est des cas dans lesquels l'examen de la portée de l'obligation assurant la cohésion entre Etats membres et Union, ne présente pas d'intérêt. La présence d'un seul interlocuteur apte à engager l'ensemble des institutions résout, par lui-même, tous problèmes de cohésion. Il s'agit des cas dans lesquels, la représentation de l'Union remplace purement et simplement celle des membres. Les cas sont rares en pratique puisque seules les organisations internationales de pêche admettent cette conséquence de l'intégration européenne[253]. Dans ce cas, l'Union se substitue intégralement à ses membres qui ne sont donc pas conviés à siéger ou intervenir[254]. Cette situation représente la quintessence de l'intégration européenne dans le cadre des relations internationales. En effet, les Etats membres cessent d'exister autrement qu'en tant qu'acteurs internes de l'organisation. Ils deviennent donc juridiquement négligeables par les Etats tiers. De fait, la situation est analogue à celle que connaissent les entités fédérées dans un Etat fédéral.

Ce parallèle avec les Etats fédéraux est d'ailleurs renforcé par la circonstance que, dans ce cas particulier, l'Union ne dispose pas des droits de vote cumulés de ses membres[255]. En tant qu'acteur international unique, elle ne dispose que d'une seule voix[256]. Cette solution semble idéale en termes de garanties juridiques, et même politiques. Elle fait disparaître tout souci

[253] C. FLAESCH-MOUGIN, « Le statut de la Communauté européenne au sein des organisations internationales» *in* J.-V. LOUIS et M. DONY (dir.), *Commentaire J. Mégret, le droit de la CE et de l'Union européenne. 12 Relations extérieures*, Bruxelles, éditions de l'Université de Bruxelles, 2005, p. 370 ; l'Union est membre de nombreuses organisations régionales de pêche : convention sur la future coopération multilatérale dans les pêches de l'Atlantique Nord-Ouest, *JO* L 378/2 du 30.12.1978 *;* convention sur la future coopération multilatérale dans les pêches de l'Atlantique du Nord-Est, *JO* L 227/22 du 12.8.1981 ; convention sur la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique, *JO* L 252/27 du 5.9.1981 ; convention pour la conservation du saumon dans l'Atlantique Nord, *JO* L 378/25 du 31.12.1982 ; convention sur la pêche et la conservation des ressources vivantes dans la mer Baltique et les Belts (convention de Gdansk), *JO* L 237/5 du 26.8.1983 ; convention internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique, *JO* L 162/34 du 18.6.1986 ; accord portant création de la Commission des thons de l'océan Indien, *JO* L 236/25 du 5.10.1995 ; accord portant création de la Commission générale des pêches pour la Méditerranée, *JO* L 190/36 du 4.7.1998 *;* convention sur la conservation et la gestion des ressources halieutiques de l'Atlantique Sud-Est, *JO* L 111/16 du 20.4.2001.

[254] En application des dispositions de l'accord le lui permettant, l'Union déclare qu'elle a compétence dans le domaine de l'accord considéré et qu'en conséquence, « ses États membres ne deviendront pas des États parties, sauf en ce qui concerne les territoires de ces États pour lesquels elle n'exerce aucune responsabilité » ; les Etats membres de l'Union qui siégerait ne le ferait donc qu'en représentation des territoires non couverts par les traités européens, v ; l'accord relatif aux mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, *JO* L 191/3 du 22.7.2011.

[255] Sur la question de la participation de l'Union européenne aux organisations internationales, v. *infra* Partie II, titre I, Chapitre I, Section II.

[256] Ce qui pourrait constituer un argument en faveur du refus de procéder à une intégration européenne dans le cadre international puisque l'Union dispose alors de moins de droit de vote.

relatif à la cohésion de la représentation simplifiant le processus de négociation dans le cadre de l'organisation. Elle simplifie également la situation pour les tiers qui disposent d'un interlocuteur unique. Si cette solution devait devenir systématique, elle emporterait la disparition des Etats membres de la scène internationale. Même en l'absence de modification institutionnelle en ce sens, cette pratique conduirait les Etats tiers à conclure que l'Union européenne se serait constituée en une fédération. Il apparaît, en effet, délicat de maintenir l'illusion de l'existence d'Etats souverains si ceux-ci ne sont plus juridiquement aptes à faire valoir leur souveraineté au plan international.

La généralisation de la solution est cependant confrontée à plusieurs obstacles. Il est tout d'abord nécessaire que l'organisation accueillant l'Union européenne accepte le principe de cette substitution, et plus généralement la participation d'une organisation internationale. Par ailleurs, la substitution ne se justifie que dès lors que la participation à l'organisation internationale suppose uniquement la mise en œuvre de compétences exclusives de l'Union européenne. Le défaut de l'un de ces éléments empêche invariablement l'application de cette solution. Une participation généralisée de l'Union européenne sous cette forme serait donc le signe de l'aboutissement du processus de transfert des compétences étatiques à l'échelon de l'Union. Ainsi, même s'il serait étonnant qu'un tel phénomène se produise à moyen terme, il s'avérera déterminant pour toute entreprise de requalification de la nature de l'Union.

b) la représentation européenne par alternance

Nombre d'organisations internationales permettent à l'Union d'agir sans pour autant que cela n'emporte une substitution intégrale comme dans les organisations internationales de pêche. Dans ce cas, les Etats membres et l'Union européenne coexistent au sein de l'organisation internationale. Or, leurs présences cumulées imposent de s'interroger sur l'éventuelle unité de représentation européenne.

La juxtaposition de l'Union européenne et de ses membres résulte au premier chef de la répartition des compétences européennes. A moins que l'organisation internationale ne soit pourvue d'un domaine ne touchant que des compétences réservées des Etats membres, les institutions européennes seront, en effet, également concernées par ses travaux. Un tel cas de figure se présente, par exemple, dans le cadre de la participation de l'Union à l'OMC. Tout comme c'était le cas avec le GATT, la Commission est l'acteur principal de l'entité européenne

au sein de l'OMC[257]. Elle représente les intérêts de l'Union directement sans qu'il soit besoin de maintenir l'écran étatique de ses membres.

Dans la mesure où l'OMC admet que l'Union européenne participe à ses travaux, cette représentation s'imposait au regard des compétences communautaires. L'exclusivité de la compétence en matière de politique commerciale commune commandait que la Commission supplante, dans son ressort, les prérogatives des membres de l'Union[258]. En l'absence d'obligations pour les membres de se plier à la compétence exclusive, il existerait un risque que les Etats remettent en cause l'ordre juridique communautaire en usant du système normatif des organisations internationales[259]. Cela étant, et pour les mêmes motifs, une telle solution n'était en rien obligatoire dans les domaines ne relevant pas d'une compétence exclusive de l'Union. Au contraire même, les traités protègent dans ces domaines les compétences étatiques. Pourtant, la pratique a montré une extension de la représentation européenne au-delà du domaine des compétences exclusives qui a conduit la Commission à s'exprimer dans l'ensemble des domaines d'intervention de l'OMC[260]. En l'absence d'obligations juridiques, force est donc de constater que c'est en raison d'un choix politique qui se fonde sur l'opportunité de cette représentation que les Etats ont accepté cet accroissement du mandat de la représentation communautaire. L'assurance d'une action qui puise sa source dans le bloc communautaire et non dans l'éventuelle juxtaposition des actions des membres est un avantage politique de poids.

La nouvelle rédaction de l'article 207 TFUE normalise d'ailleurs l'adoption d'une approche commune des questions traitées à l'OMC[261]. Il découle des dispositions de cet article que la politique commerciale commune concerne désormais l'ensemble des questions pouvant être abordées à l'OMC. Il inclut, en effet, désormais les aspects commerciaux de la propriété intellectuelle et le commerce de services[262].

---

[257] C. FLAESCH-MOUGIN, *op. cit*., p. 384.

[258] La Cour relevait dans l'arrêt *international fruit Company NV et autres* que la Communauté avait assuré graduellement les fonctions inhérentes à la politique tarifaire et commerciale, CJCE 12 déc. 1972, *International Fruit Company NV et autres contre Produktschap voor Groenten en Fruit*, Affaires jointes 21 à 24-72**,** *Rec. 01219,* pt 14, mais c'est dans l'avis 1/94 qu'elle énonçait que « la Communauté est seule compétente en vertu de l'article 113 pour conclure un accord externe à caractère général, c'est-à-dire englobant toutes espèces de marchandises », 15 novembre 1994 *compétence de la Communauté pour conclure des accords internationaux en matière de services et protection de la propriété intellectuelle*, avis 1/94, *Rec.* I-5267, pt 27.

[259] C'est un risque dont la Cour a conscience et qu'elle souhaite éviter, v. not. CJCE 31 mars 1971, *Commission des Communautés européennes c. Conseil des Communautés européennes, Accord européen sur les transports routiers*, Aff. 22-70, *Rec.* 263, pt. 22.

[260] C. FLAESCH-MOUGIN, « La participation aux organisations internationales, une question majeure abordée de manière lacunaire par les traités communautaires », *in* J.-V. LOUIS et M. DONY (dir.), *Commentaire J. Mégret, le droit de la CE et de l'Union européenne. 12 Relations extérieures*, Bruxelles, éditions de l'Université de Bruxelles, 2005, p. 405.

[261] Correspondant à l'ex-article 133 TCE.

[262] Mais il exclut, *a contrario*, les aspects non commerciaux de la propriété intellectuelle.

Au contraire de la solution retenue en cas de substitution de l'Union à ses membres, l'Union et ses membres siégent au sein de l'organisation mondiale. La règle régissant le vote à l'OMC semble alors profiter à l'Union puisque lorsqu'elle vote, elle dispose d'un nombre de voix égal à celui de ses Etats membres[263]. C'est donc un vote en bloc européen, qui lui permet d'asseoir politiquement sa présence. Il est cependant nécessaire de tempérer les conclusions qui pourraient être tirées de cet exemple. Si les autres membres de l'organisation mondiale du commerce ne semblent pas y voir un problème au plan juridique, la modalité de vote qui prévaut à l'OMC peut expliquer pour l'essentiel ce phénomène. En effet, l'avantage numérique de l'Union n'a qu'une portée toute symbolique dans un système qui fait reposer la prise de décision sur la règle du consensus[264]. Le vote unique de l'Europe présente même, dans ce contexte particulier, un avantage pour l'ensemble du système dans la mesure où, en réduisant le nombre d'intervenants, l'incertitude dans la prise de décision diminue d'autant[265]. Ainsi une dissension entre Etats européens conduisant à l'échec d'une décision en raison du refus d'un seul de ses membres n'est plus une hypothèse envisageable à l'OMC[266].

Il n'en demeure pas moins que l'Union assure indéniablement, dans le cadre de l'OMC, l'apparence de l'unité européenne. Or, en la matière, le symbole importe naturellement beaucoup. Ceci justifie que l'unité européenne s'étende des votes à la pratique contentieuse. Bien sûr, rares sont les cas contentieux qui n'ont pas une incidence sur l'ordre juridique communautaire. Celui-ci est, en effet, le plus souvent la source directe, lorsque l'Union agit afin de le protéger, ou indirecte, lorsque l'Union défend sa compatibilité avec le droit de l'OMC, du contentieux. Mais surtout, l'unité systématique permet une adoption au niveau européen des éventuelles sanctions qui pourront être adoptées suite à la procédure devant l'organe de règlement des différends. Sans cette unité, seul l'Etat concerné par le contentieux serait autorisé à prendre de telles mesures en sa qualité de vainqueur. Il devrait de plus, lors de leur adoption, se garder de leur faire produire des effets sur le marché intérieur. Ainsi, même si son ordre juridique ne semble pas concerné, l'Union agit en prenant faits et causes pour ses membres.

---

[263] Article IX § 1 de l'accord de Marrakech instituant l'Organisation Mondiale du Commerce du 15 avril 1994 : « [d]ans les cas où les Communautés européennes exerceront leur droit de vote, elles disposeront d'un nombre de voix égal au nombre de leurs Etats membres qui sont Membres de l'OMC »

[264] Article IX §1 ; toutefois, le même article précise que « dans les cas où il ne sera pas possible d'arriver à une décision par consensus, la décision sur la question sera prise aux voix », mais il n'a jamais été fait usage de cette modalité ; par ailleurs, il convient de souligner que le vote unique présente un intérêt pour l'ensemble du système puisqu'en réduisant le nombre de vote différents, on rend plus prévisible le système en évitant un dissension entre Etats européens où un seul d'entre eux pourrait faire échec à l'adoption d'une décision.

[265] La diminution du nombre de votants emporte nécessairement une baisse de la probabilité que l'un des membres s'oppose à la décision.

[266] La problématique est alors déplacée le cas échéant au plan européen ce qui ne pose que peu de problème dans un domaine correspondant à une compétence exclusive.

La Commission est ainsi au centre du processus de règlement des différends. C'est elle qui dépose plainte auprès de l'OMC. C'est également elle qui gère le déroulement de la procédure durant la phase de négociation puis la phase contentieuse[267]. La preuve de l'efficacité européenne peut se trouver dans les tentatives de dissociation opérées par ses adversaires[268]. Ainsi les Etats-Unis d'Amérique avaient sciemment fait le choix, à l'occasion du litige relatif au classement tarifaire de certains matériels informatiques, d'attaquer conjointement le Royaume-Uni et l'Irlande plutôt que la Communauté européenne[269]. Au contraire, l'*imbroglio* de la banane[270] a montré, en mettant en lumière les divergences de position entre les membres, à quel point il était essentiel pour l'Union d'agir de concert[271].

L'apparence d'unité formalisée que connaît l'Europe à l'OMC n'est cependant pas aussi aboutie dans d'autres organisations. Si l'Union agit seule dès lors qu'elle s'appuie sur une compétence exclusive, il peut, dans tous les autres cas, revenir aux membres de voter[272]. Le principe d'alternance vise alors à s'appliquer[273]. Lorsque les Etats membres usent de leurs droits, l'Union ne peut en faire de même, et réciproquement. Une solution contraire à ce principe reviendrait tout simplement à doubler le nombre de voix européennes.

Les co-contractants peuvent appréhender, dans cette hypothèse, l'Union et ses membres comme un tout. L'Union européenne doit alors être analysée comme un catalyseur de ses membres dont elle assure la position commune. Il s'agit d'un avantage indéniable en termes de poids politique puisque le vote de l'Union l'assure d'un soutien important à la position défendue.

---

[267] O. BLIN, « La stratégie communautaire dans l'Organisation mondiale du commerce », *JDI*, 2006, p. 105 ; sur la gestion du contentieux par l'Union européenne, v. T. CHRISTOFOROU, "The World Trade Organization, its Dispute Settlement System and the European Union: a Preliminary Assessment of nearly ten Years of Application", *in mélanges Bourrinet*, Paris, la documentation française, pp. 257-278.

[268] H. RUIZ-FABRI, « chroniques du règlement des différends 1996-1998 », *JDI* 1999, p. 453.

[269] Affaire relative au reclassement à des fins tarifaires de certains matériels d'adaptation au réseau local (« LAN ») et d'ordinateurs personnels multimédias, 22 juin 1998, WT/DS62/R,WT/DS67/R, WT/DS68/R.

[270] P. CASSIA et E. SAULNIER, « L'imbroglio de la banane », *RMCUE* 1997, pp. 527-544.

[271] Bien que la France et le Royaume-Uni soutenaient une position favorable aux producteurs telle que mise en place en s'appuyant sur les accords de Lomé, l'Allemagne soutenait une position proche de celle des Etats-Unis d'Amérique ; v. not. O. BLIN, *op. cit.,* p. 105.

[272] S'il s'agit d'une compétence non encore transférée par exemple lorsque dans le cas d'une compétence partagée, l'Union n'a pas encore exercé sa compétence.

[273] C'est-à-dire qu'il revient aux Etats et non à l'Union d'agir au sein de l'organisation ; bien que cela ne soit pas expressément précisé à l'article IX, le droit de vote de l'Union ne peut se cumuler avec celui de ses membres, ainsi quel que soit la formule adopté, le bloc européen ne peut représenter plus de 27 voix.

c) La représentation indirecte de l'Union

Certaines organisations ne permettent pas à l'Union européenne de disposer d'un statut équivalent à celui de ses membres pour ce qui est du vote, voire de la prise de parole[274]. Une telle situation préjudicie évidemment à la représentation européenne. En l'absence de celle-ci, les membres recouvrent, en effet, leurs pouvoirs de représentation et s'expriment à titre individuel. Or, l'absence formelle de l'Union lui est évidemment préjudiciable au regard de sa volonté de s'affirmer comme un acteur incontournable.

Au plan juridique, la circonstance que l'Union ne soit pas admise à agir directement dans le cadre d'une organisation internationale, ne délie pas les membres de leurs responsabilités européennes. Ils restent tenus de coordonner leurs actions au sein des organisations internationales et des conférences internationales[275], en raison de la répartition des compétences qui ne se trouv pas modifiée par cette circonstance et par l'application du principe de coopération loyale[276]. Dans ce cadre, les membres « défendent » les positions de l'Union[277]. Il est évidemment plus aisé pour le haut représentant pour les affaires étrangères d'assurer son rôle de coordination lorsqu'il peut directement agir dans ces enceintes. Cependant, dans les cas où cela s'avère impossible, il lui faudra veiller à ce que tous les membres expriment la même position. L'article 34 TUE précise même que cette obligation pèse sur les Etats membres qui siègent dans une organisation où tous ne sont pas représentés. Ainsi, l'Union demeure présente en toile de fond, même lorsqu'elle ne dispose pas d'un siège attitré. Il n'est donc pas envisageable, notamment pour les tiers, d'écarter une Union européenne structurellement et fondamentalement liée à ses membres. Toutefois, ces garanties ne suffisent pas à lui conférer la visibilité dont elle a besoin.

En effet, dans cette hypothèse, c'est par le recours à des solutions pratiques que l'Union parvient tout de même à affirmer sa présence au plan international. En l'absence de toute possibilité de représentation européenne directe, il appartiendra à l'Etat assurant la présidence du Conseil de représenter la position de l'Union. Le représentant de l'Etat accomplissant cette

[274] C'est même l'hypothèse la plus rencontrée en pratique, puisque l'Union a le plus souvent un statut d'observateur comme c'est le cas par exemple de l'Union internationale des télécommunications (UIT), de l'Organisation internationale du travail (OIT), de la Banque mondiale, de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), de l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUDI), des commissions économiques régionales de l'ONU, des organes dépendant de l'AGNU ou de l'ECOSOC (Programme des Nations Unies pour le développement - PNUD -, Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le développement - CNUCED) ; v. C. FLAESCH-MOUGIN, « Le statut...», *op. cit.*, p. 388.
[275] Art. 34 § 1, al. 1 TUE.
[276] Sur ce dernier point, v. *infra* 2).
[277] Art. 34 § 1, al. 2 TUE.

tâche assure alors une double représentation : celle de son Etat mais aussi de l'Union européenne. Le fond de sa représentation est cependant tronqué dès lors que l'obligation de représenter l'Union l'empêche, de fait, d'assumer une position individuelle. Bien qu'il s'agisse de la forme de représentation de l'Union la moins satisfaisante[278], la présidence tournante pourra donc conserver un rôle à jouer au plan international aussi longtemps que l'Union ne sera pas admise, en tant que telle, à s'exprimer directement dans toutes les enceintes internationales[279].

En ce qui concerne l'Union européenne, ce système semble destiné à disparaître dans la mesure où les réformes institutionnelles visent à mettre en place une véritable représentation européenne permanente[280]. Cette circonstance a notamment poussé l'Organisation des Nations-Unies à prendre acte des nouvelles modalités de représentation. L'Assemblée générale a pu constater que les fonctions de représentation extérieure qui appartenaient à l'Etat exerçant la présidence du Conseil sont désormais déléguées au Président du Conseil européen, au haut représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, à la Commission ainsi qu'aux délégations de l'Union[281].

Cependant la seule volonté de l'Union de modifier son cadre institutionnel est insuffisante à modifier radicalement la situation de sa représentation au plan international. L'Assemblée générale des Nations Unies qui l'autorise à participer à ses réunions, rappelle, par exemple, que sa composition est limitée aux Etats qui sont membres de l'organisation[282]. Or, l'absence de cette qualité oblige les Etats à voter individuellement. Par conséquent, la représentation européenne est assurée, lors du vote, de manière indirecte. C'est naturellement dans ce cadre que l'obligation de loyauté présente le plus d'importance. La disparition formelle de l'Union européenne qui n'est pas directement représentée par l'un de ses organes désignés pour ce faire implique que l'unité des positions exprimées est seule capable d'assurer l'affirmation de l'effectivité de la politique extérieure de l'Union européenne.

La représentation indirecte constitue une solution peu satisfaisante en ce qui concerne l'apparence de l'unité européenne. Elle permet toutefois de pallier les difficultés juridiques de la représentation européenne dans les organisations internationales qui ne peuvent

[278] Dans la mesure où elle ne dispose pas des caractères de permanence et de personnalisation dont bénéficient le haut représentant pour les affaires étrangères et la sécurité commune, et le président du Conseil européen.
[279] Elle demeure en effet une représentation de substitution qui ne dépend pas du cadre juridique de l'organisation internationale à laquelle participe l'Union.
[280] La présidence tournante conserve cependant son rôle dans le cadre du Conseil, exception faite du cas particulier de la formation du Conseil traitant des affaires étrangères, art. 16 § 9 présidée par le haut représentant.
[281] Résolution 65/276 du 10 mai 2011.
[282] Elle y dispose d'un statut d'observateur particulier, v. *infra* Partie II, Titre I, Chapitre I, Section I.

juridiquement la compter parmi les membres. Cette situation vaut essentiellement pour les organisations les plus anciennes. La Cour de justice de l'Union n'hésite d'ailleurs pas à rappeler aux membres qu'il est de leur devoir d'user de l'ensemble des moyens à leur disposition pour assurer à l'Union une possibilité de participation qui ne reposerait pas indirectement sur leur propre représentation lorsqu'ils contribuent à la création d'une organisation internationale[283]. Il n'en demeure pas moins que la Cour ne peut faire peser sur les membres une obligation de résultat à ce sujet. Une telle évolution repose certes sur l'activisme des membres de l'Union, mais dépend grandement de la volonté des Etats avec lesquels ils contractent des traités internationaux. Or, en ce qui concerne les organisations plus anciennes, la difficulté de procéder à une modification d'un acte constitutif d'une organisation peut s'avérer dissuasive pour les tiers. Le cas particulier de la représentation au sein du Conseil de sécurité est parlant à cet égard. Difficile en effet d'imaginer que les européens puissent y imposer à leurs partenaires une représentation de l'Union[284].

Le Conseil de sécurité constitue alors un cas particulier compte tenu de sa composition, ainsi que de l'importance des pouvoirs dont disposent les membres permanents. Ainsi, bien que le Conseil de sécurité puisse compter plus de deux membres de l'Union du fait des rotations des membres non permanents, le *veto* dont dispose la France et le Royaume-Uni leur confère une importance stratégique dans le cadre de l'action internationale de l'Union. Le traité sur l'Union rappelle aux membres de l'Union qui y siègent qu'ils sont tenus d'informer le haut représentant et les autres membres de l'Union de toute question présentant un intérêt commun. Il est aussi fait obligation à ces Etats de se concerter[285]. De même, il est rappelé que les membres y défendent les positions et intérêts de l'Union.

Toutefois, les solutions habituelles semblent écartées dans ce cas particulier. En ce sens, il est également précisé par le traité que la défense des intérêts de l'Union se fera « sans préjudice des responsabilités qui leur incombent en vertu des dispositions de la charte des Nations unies »[286]. Cette limitation paraît, redonner en pratique toute latitude aux Etats membres du Conseil de sécurité. Plus précisément, l'usage du *veto* par l'un des membres permanents reste une question relevant de sa seule responsabilité. Quand bien même, l'un des membres présiderait le Conseil de l'Union, il ne semble pas attendu qu'il assure la

[283] CJCE 14 juill. 1976, *Kramer et autres*, Affaires jointes 3, 4 et 6/76, *Rec. 1279,* pt. 45.
[284] Un siège permanent de l'Union au Conseil de sécurité paraît peu envisageable en l'état sauf à ce qu'il se substitue aux sièges français et britanniques.
[285] Art. 34 § 2, al. 2 TUE ; en l'absence de précision il est toutefois difficile de mesurer la portée juridique de cette obligation.
[286] *Idem.*

représentation de l'Union européenne en se prononçant en son nom. Ainsi, il est d'autant plus important que l'Union parvienne à y affirmer plus directement sa présence ce pourquoi elle demande à ses membres de militer afin « que le haut représentant soit invité à présenter la position de l'Union »[287].

2) l'encadrement de l'action extérieure des membres par le principe de coopération loyale

Au-delà de l'opportunité d'unifier la représentation pour augmenter substantiellement le poids politique européen, se trouve une obligation juridique. La Cour de justice a eu l'occasion de mettre en avant « l'exigence d'unité dans la représentation internationale de la Communauté »[288]. Les institutions, comme les membres, doivent donc agir en ce sens en coopérant. Plus précisément, c'est une coopération étroite entre les membres et les institutions qui doit être mise en œuvre en cas de compétences partagées[289]. Cette obligation de coopération étroite est la conséquence de « l'exigence d'une unité de représentation internationale »[290]. C'est en effet par une action concertée et rapprochée que les acteurs européens s'assureront de porter un discours unique dans les enceintes internationales. Et cette circonstance s'avère déterminante pour la réussite de son action internationale. La coopération étroite se matérialise ainsi par une l'obligation pour l'Union et ses membres d'adopter une action commune « au stade de la négociation et de la mise en œuvre de l'accord »[291].

L'obligation de coopération étroite se fonde sur le devoir de loyauté dont traite l'article 4 § 3 du TUE. Evidemment, il ne peut plus être rapproché de l'objectif, désormais disparu, consistant à affirmer l'identité de l'Union européenne sur la scène internationale. Pourtant celui-ci permettait de justifier directement le principe d'unité de la représentation européenne[292]. Toutefois, le devoir de loyauté se trouve encore être pertinent dans le cadre présent, dès lors que l'unité de la représentation européenne est un élément essentiel de sa capacité à promouvoir ses valeurs et ses intérêts dans ses relations avec le reste du monde[293].

---

[287] Art. 34 § 2, al. 3 TUE.
[288] Avis du 19 mars 1993, *Convention n° 170 de l'Organisation internationale du Travail concernant la sécurité dans l'utilisation des produits chimiques au travail*, avis 2/91, *Rec*. I-1061, pt 36 ; la Cour s'était déjà prononcée sur ce point dans le cadre de la CEEA, v. la délibération 1/78, du 14 novembre 1978, Rec. p. 2151, pts 34 à 36.
[289] Avis du 15 novembre 1994 *compétence de la Communauté pour conclure des accords internationaux en matière de services et protection de la propriété intellectuelle*, avis 1/94, *Rec.* I-5267, pt. 108.
[290] *Idem.*
[291] Avis 2/91, préc., pt 12.
[292] Ex-art. 2 al. 2 du TUE.
[293] Art. 3 § 5 TUE.

En d'autres termes, dès lors qu'il existe un intérêt européen, le devoir de loyauté trouve à justifier une obligation de coopération étroite entre les institutions et les membres.

Le devoir de loyauté conduit l'Union et ses Etats membres à se respecter et s'assister mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des traités. Il induit par conséquent un devoir d'abstention des Etats de toute action susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union. Cela impliquera le plus souvent l'interdiction de défendre une position contraire à celle décidée en amont par l'Union. Le devoir considéré induit également que les Etats doivent assurer l'exécution des actes décidés par l'Union.

La portée de l'obligation doit néanmoins être précisée. La problématique concerne essentiellement les prérogatives des Etats en l'absence de position européenne. Il s'agit de se demander si les Etats et les institutions doivent nécessairement parvenir à une position commune ou s'ils doivent user de tous les moyens pour ce faire. La question porte donc sur la nature de l'obligation coopération qui peut être de résultat ou de moyens. Dans le premier cas, l'échec des européens à établir une position commune pourrait rétablir l'autonomie étatique.

Si les négociations aboutissent à l'établissement d'une position commune, les Etats sont, à l'évidence, liés par celle-ci. L'acte adopté, qui concrétise cette position, fera peser sur eux une obligation de résultat[294]. L'obligation pesant sur les Etats ne résulte alors pas tant de l'obligation de coopération loyale que, plus directement, de l'instrument juridique qui la concrétise[295].

Cependant, l'existence de la seule obligation de coopération issue des traités n'implique pas systématiquement d'obligation de résultat pesant sur les Etats concernant l'établissement d'une position. L'ex-article 116 CE contenait une disposition expresse à ce propos. L'article énonçait précisément que les Etats devaient mener une action commune dans les organisations internationales économiques pour toutes questions présentant un intérêt pour le marché commun. L'article 138 TFUE reprend en partie ce dispositif. Il impose ainsi l'adoption de positions communes relatives aux questions intéressant l'Union économique et monétaire qui sont traitées au sein des conférences et institutions financières internationales[296]. Cette décision est adoptée par le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation de la banque centrale européenne. En effet, les dispositions relèvent à raison que la cohérence matérielle extérieure s'avère primordiale dans cette matière afin « d'assurer la place de l'euro dans le

[294] Sur cette question, v. not. E. NEFRAMI, *Les accords mixtes de la Communauté européenne : aspects communautaires et internationaux*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 309 et s.
[295] D'où l'importance de la portée juridique d'un tel acte dans la mesure où les accords interinstitutionnels en sont, par exemple, dépourvus, v. CJCE 19 mars 1996, *Commission contre Conseil*, aff. C-25/94, *Rec*. I-1469.
[296] Art. 138 § 1 TFUE.

système monétaire international »[297]. Le second paragraphe prévoit que le Conseil peut, suivant la même procédure, « adopter les mesures appropriées pour assurer une représentation unifiée au sein des institutions et conférences financières internationales ».

Toutefois, malgré l'appel de la Commission à des modifications s'agissant de la coordination européenne dans ces insitutions, le Conseil n'a pas adopté de décision sur ce point[298]. La Commission avançait explicitement la perrspective d'obtenir un siège unique au Conseil d'administration du Fonds monétaire international (FMI) en estimant devoir être l'organe destiné à assurer la représentation européenne[299]. Dans cette hypothèse, il ne s'agirait donc plus de seulement recourir au statut d'observateur de la BCE pour lui permettre de faire valoir les intérêts de l'Union monétaire[300]. D'ailleurs, la possibilité ouverte par le traité de Lisbonne d'adopter ce type de mesures vise à remedier à une représentation jugée insuffisante de l'unité européenne[301]. En ce sens, l'exemple de la coordination au FMI met en lumière l'une des limites de l'obligation de coopération loyale. Elle ne trouve, en effet, à s'appliquer qu'à partir de la formualtion préalable d'une position commune. Or, les modalités de coordination des délégations européennes au FMI ne comportent aucune obligation de parvenir à l'établissement d'un accord obligatoire[302].

De manière générale, une position commune que doit adopter l'ensemble des acteurs peut être normalisée par l'adoption d'un acte de l'Union. Ce dernier peut alors prendre la forme d'un accord interinstitutionnel organisant la répartition des tâches[303]. De tels accords peuvent toutefois conserver un aspect informel[304]. Il peut également être joint à l'adoption même de

---

[297] *Idem.*

[298] Communication de la Commission, « Projet détaillé pour une Union économique et monétaire véritable et approfondie Lancer un débat europén », COM (2012) 777 final du 28 novembre 2012.

[299] En association avec la BCE s'agissant des questions de politique monétaries, *idem.*

[300] S'agissant de la dimension monétaire, la situation est en effet plus simple en raison de la compétence exclusive de l'Union qui induit de confier la responsabilité de ces questions à la BCE ; sur la question v. not. « La représentation externe de l'UE et de l'UEM », *Bulletin de la BCE* mai 2011, pp. 87-97.

[301] COM 2012 777 préc. ; la Commission repredn ici les remarques formulées dans le cadre de l'élaboration de du projet constitutionnel, v. le rapport final du groupe de travail VI sur la gouvernance économique de la Convention européenne (WG VI 17 du 21.10.2002, p. 8), ainsi que celui du groupe de travail VII sur l'action extérieure (WG VII 17 du 16.12.2002, pt. 66).

[302] J.-V. LOUIS, « L'espace euro, l'Union européenne et le FMI » , *Revue d'économie financière* 2007, p. 127.

[303] Sur ces accords, v. A.-M.TOURNEPICHE, « La clarification du statut juridique des accords interinstitutionnels », *RTDE* 2002, pp. 209-222.

[304] Et donc difficilement accessible, comme par exemple l'arrangement entre la Commission et le Conseil concernant la FAO adopté le 19 décembre 1991 auquel la Cour fait référence dans son arrêt du 19 mars 1996, *Commission c. Conseil*, aff. C-25/94, *Rec.* p. I-146 ; il est toutefois possible qu'ils bénéficient d'une publicité suffisante, par exemple en étant annexée à la décision d'adhésion comme c'est le cas de l'accord entre la Commission et le Conseil concernant le *Codex Alimentarius* qui se trouve à l'annexe 3 de la décision 2003/822/CE du Conseil du 17 novembre 2003 relative à l'admission de la Communauté européenne à la commission du Code alimentaire, *JO* L 309/14 du 26.11.2003.

l'acte portant adhésion à une organisation internationale[305]. Plus rarement encore, il peut être adopté par le biais d'un code de conduite[306]. Dans ce cas, l'obligation qui pèse sur les Etats de parvenir à l'adoption de positions communes auxquelles ils seront liés, trouve son fondement direct dans ces actes dérivés.

En l'absence de ces actes, l'obligation de coopération repose sur le mécanisme général du devoir de loyauté. Celui-ci n'impose qu'une obligation de comportement. La Cour de justice de l'Union européenne n'hésite cependant plus à sanctionner l'attitude contraire des Etats sur ce seul fondement. L'affaire de l'Usine *MOX* l'a ainsi conduit à préciser le contenu de l'obligation[307]. Ce devoir emporte, selon la Cour, un devoir d'information et de consultations préalables des institutions européennes avant l'engagement d'une procédure de règlement des différends. Ainsi, l'Irlande s'est vue condamnée pour avoir engagé une telle procédure « dans le cadre du régime de règlement des différends prévu par la Convention sans avoir informé ni consulté au préalable les institutions communautaires compétentes »[308].

La négociation intra européenne effectuée en amont de la négociation internationale doit donc être scrupuleusement respectée par les membres. Adopter une position avant la fin des négociations européennes reviendrait, pour le membre concerné, à se dissocier de cette entité. L'obligation commence donc à courir dès la phase de négociation. La Suède a ainsi été condamnée par la Cour pour avoir manqué à ce devoir alors même qu'aucune position commune n'avait été adoptée. Cet Etat membre avait proposé, unilatéralement, d'ajouter une substance à l'annexe A de la convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants[309]. En plus de rappeler dans son arrêt que le devoir de coopération loyale ne dépend pas du caractère exclusif ou partagé des compétences[310], la Cour fixe le point de départ des obligations qui en découlent au moment où des propositions sont soumises au Conseil par la

[305] Décision 98/392/CE du Conseil du 23 mars 1998 concernant la conclusion par la Communauté européenne de la convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 et de l'accord du 28 juillet 1994 relatif à l'application de la partie XI de ladite convention, *JO* L 179/1 du 23.6.1998.

[306] C'est par exemple un code de conduite qui règle la représentation européenne dans les domaines autres que ceux relevant de la compétence exclusive de la Communauté, v. not. C. FLAESCH-MOUGIN, « La participation aux organisations internationales, une question majeure abordée de manière lacunaire par les traités communautaires », p. 405.

[307] CJCE 30 mai 2006 *Commission des Communautés européennes c. Irlande*, C-459/03, *Rec.* I-4635. ; pour un commentaire v. Y. KERBRAT, « Le différend relatif à l'usine MOX de Sellafield (Irlande/Royaume-Uni) : connexité des procédures et droit d'accès à l'information en matière environnementale », *AFDI* 2004, pp. 607-623 ; et Y. KERBRAT et Ph. MADDALON, « Affaire de l'Usine MOX : la CJCE rejette l'arbitrage pour le règlement des différends entre Etats membres », *RTDE* 2007, pp. 154-182 ; E. NEFRAMI, « La mixité éclairée dans l'arrêt « MOX » du 30 mai 2006 : une double interaction, un triple apport », *RDUE* 2007, vol. 3, pp. 687-713.

[308] Affaire C-459/03, préc., pt 182.

[309] CJUE 20 avril 2010, *Commission c.Suede*, Affaire C-246/07.

[310] Affaire C-246/07, préc., pt. 71.

Commission. Du point de vue de la Cour, ces propositions marquent, en effet, la naissance d'une action communautaire concertée[311]. Dès lors, la Cour y avait recherché la présence d'une stratégie communautaire visant à ne pas proposer de nouvelles substances dans l'immédiat, tout en précisant en précisant ne pas retenir de critères formels pour la qualification d'une position commune[312]. Estimant qu'il était confirmé qu'il existait un accord informel consistant à proposer, par la suite, les inscriptions de ces substances, la Cour admet que la Suède n'a pas adopté un comportement conforme à ce qui était attendu[313]. Mais ce sont les conséquences de la position nationale qui ont fini par emporter la conviction de la Cour dans cette affaire. En effet, en usant de son droit individuel, et compte tenu du principe d'alternance, l'action individuelle suédoise avait des conséquences sur la procédure de vote des représentants européens[314]. C'est donc finalement, tant en raison de la nuisance à l'égard de la représentation européenne qu'en raison du risque d'affaiblir le pouvoir de négociation de l'Union et de ses membres que la Cour a retenu la responsabilité du Royaume de Suède[315].

Enfin, si les Etats recouvrent une grande part de leur liberté en l'absence de position commune, ils ne peuvent exprimer leur position individuelle qu'après une procédure de coordination. En effet, l'initiative d'un Etat membre auprès d'une organisation internationale peut avoir pour conséquence, aux termes de la négociation internationale, d'entraîner une modification des règles communautaires. C'est ce que retient la Cour à l'encontre de la Grèce après que cette dernière ait proposé à l'organisation maritime internationale d'« examiner l'établissement de listes de vérification (̓check listś) ou d'autres outils appropriés pour assister les États contractants de la convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer dans la vérification de la conformité des navires et des installations portuaires avec les exigences du chapitre XI-2 de l'annexe de cette convention et du code international relatif à la sûreté des navires et des installations portuaires »[316]. La circonstance que la Communauté soit dépourvue de la qualité de membre de l'organisation ne modifiait en rien le fait que la Grèce était tenue, pour faire aboutir sa proposition, de passer par le filtre européen, avant d'agir individuellement.

L'obligation de coopération permet donc de minimiser certains problèmes juridiques liés à la nature et à la constitution de l'Union. En premier lieu, elle vise à assurer la cohérence

[311] *Idem*, pt. 74.
[312] *Idem*, pts. 76 et 77.
[313] *Idem*, pt. 91.
[314] *Idem*, pts. 93 et s.
[315] *Idem*, pt. 104.
[316] CJCE 12 février 2009, *Commission c. Grèce*, Affaire C 45/07, *Rec.* I-701.

de la position de l'Union malgré son statut d'organisation internationale qui constitue souvent un obstacle à une participation pleine et entière à l'ordre international. Ainsi, qu'elle agisse directement ou par l'intermédiaire de ses Etats membres, la position est commune. Les membres de l'Union sont d'ailleurs strictement tenus, même dans l'ordre international, de tirer toutes les conséquences de leur intégration à l'Union européenne. Leurs prérogatives internationales sont, en conséquence, assez limitées dans les domaines de compétence de l'Union, dans la mesure où leurs agissements ne pourront être individuels qu'après l'échec d'un long processus intra européen. En second lieu, l'obligation de coopération vise à unifier l'action extérieure européenne même dans les cas autres que ceux correspondant aux compétences exclusives. Quelle que soit la matière, l'action internationale est nécessairement précédée d'une étape intra européenne de laquelle ne peuvent s'extraire les Etats membres. Il n'en demeure pas moins vrai que l'obligation peut, lorsque cette phase s'avère être un échec, ne pas constituer une obligation plus lourde que celle que mettait en place la CPE.

B) La solidarité politique mutuelle comme instrument de garantie de la cohérence de la PESC

L'obligation de loyauté fondant la coopération étroite entre membres et institutions devait trouver un pendant dans le cadre de la PESC. En effet, basée sur le recours à l'article 10 TCE, cette obligation ne s'étendait *a priori* pas au cadre particulier de cette politique non communautaire.

Toutefois, la question ne semble pas être appréhendée aussi simplement par la Cour. L'Italie et le Royaume-Uni avaient ainsi soulevé que le traité sur l'Union européenne ne comportant aucune disposition analogue à l'ex-article 10 TCE, la Cour ne pouvait établir l'existence, dans le cadre du traité sur l'Union, d'une obligation similaire qui aurait justifié l'obligation d'interprétation conforme du droit national au regard du droit communautaire[317]. A cette occasion, la Cour a cependant constaté qu'« il serait difficile pour l'Union de remplir efficacement sa mission si le principe de coopération loyale, qui implique notamment que les États membres prennent toutes les mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution de leurs obligations au titre du droit de l'Union européenne, ne s'imposait pas également dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, qui est d'ailleurs entièrement fondée sur la coopération entre les États membres et les institutions »[318].

[317] CJCE 16 juin 2005, *Maria Pupino*, Affaire C-105/03, *Rec.* I-5285, pt. 39.
[318] *Idem*, pt. 42.

La Cour déduisait donc de ces considérations une obligation de coopération loyale implicite dans le cadre des dispositions non communautaires.

Bien que ce ne soit pas le pilier PESC qui y était visé, la transposition de la solution ne peut être écartée d'office. En effet, l'arrêt confirmait la possibilité d'étendre l'obligation de coopération loyale aux domaines couverts par le TUE. De plus, cette obligation constituait également un critère d'efficacité de la politique étrangère et de sécurité commune, qui, tout comme la coopération policière et judiciaire en matière pénale, reposait sur la coopération entre membres et instituions. La solution dégagée par la Cour, qui concernait le troisième pilier, pouvait donc vraisemblablement être transposée au second pilier de l'Union européenne. Toutefois, la présence de la notion de solidarité politique mutuelle, absente du deuxième pilier, aurait pu justifier de ne pas étendre l'obligation communautaire qui s'y serait ajoutée[319].

La nouvelle rédaction proposée par le traité de Lisbonne consacre l'interprétation extensive de la Cour. Certes elle ne procède pas à l'intégration du troisième pilier au cadre communautaire, mais elle déplace l'obligation de loyauté au plan des principes de l'Union. L'insertion de celle obligation dans l'article 4 § 3 TUE plutôt que dans le TFUE implique son extension à l'ensemble du dispositif juridique de l'Union. La spécificité de la PESC mise en avant par l'article 24 du TUE ne semble pas plus que l'article 40 visant à protéger la PESC des débordements du domaine du TFUE, empêcher une application de ce principe à la politique étrangère. Dès lors, le principe de coopération loyale devrait s'appliquer tout autant aux missions de la PESC qu'aux missions des politiques du TFUE.

Reprenant sur ce points les dispositions de l'ex-article 11 du TUE, l'article 24 § 3 mentionne d'ailleurs l'« esprit de loyauté » qui se retrouve dans la PESC et gouverne l'appui des membres à l'action de l'Union européenne. Le cadre juridique spécifique de la PESC fait toutefois appel au renfort de la « solidarité mutuelle » pour établir une obligation des Etats membres d'appuyer « activement et sans réserve la politique extérieure et de sécurité de l'Union »[320].

Les Etats doivent donc s'abstenir de faire obstacle à l'action européenne. Positivement, il leur revient d'appuyer « activement », c'est-à-dire en usant des moyens à leurs dispositions, l'action européenne. En outre, cet appui s'effectue « sans réserve », ce qui implique que les Etats doivent user de tous les moyens disponibles pour concrétiser l'action de l'Union en matière de politique étrangère. Ainsi, il semble que l'on retrouve dans ces articles des éléments propres à l'obligation de coopération loyale de l'article 4 § 3 du TUE.

[319] Ex-article 11 § 2 al. 1 TUE.
[320] Art. 24 § 3 du TUE.

De même, reprenant l'objectif énoncé par la jurisprudence concernant l'obligation de coopération loyale, l'article 24 dispose que les Etats membres « s'abstiennent de toute action contraire aux intérêts de l'Union ou susceptible de nuire à son efficacité en tant que force de cohésion dans les relations internationales ». Ainsi toute intervention dans les relations internationales qui nuirait à la formalisation de l'unité européenne, et donc au poids politique de l'Union sur cette scène, méconnaîtrait cette disposition[321]. En ce sens, il convient de noter que l'obligation de ne pas nuire aux intérêts de l'Union emporte une interdiction très large qui pourrait être l'objet d'une interprétation particulièrement dynamique par la Cour si celle-ci avait la possibilité de préciser son champ d'application.

Les implications juridiques des obligations de loyauté et de solidarité semblent relativement similaires[322]. D'autant plus que les deux articles entretiennent une certaine confusion quant à l'essence des obligations dont ils sont le soutien. Ainsi, l'article 4 § 3 du TUE fait référence à une nécessité d' « assistance mutuelle », tandis que l'article 24 § 3 du TUE énonce que l'appui des Etats membres à l'Union doit se faire « dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle ». Cependant, le champ d'application de la solidarité mutuelle ne concerne que les rapports entre les membres. Ainsi, l'article 24 § 3 du TUE dispose que « [l]es États membres œuvrent de concert au renforcement et au développement de *leur* solidarité politique mutuelle »[323].

L'existence de cette obligation spécifique se justifie par le cadre de développement de la politique étrangère dans le cadre institutionnel. Ainsi que le rappelle le traité, la politique étrangère et de sécurité commune est justement « fondée sur un développement de la solidarité politique mutuelle »[324]. Malgré sa dénomination, il ne s'agit pas d'une politique commune comparable aux politiques communautaires. Elle repose toujours sur des mécanismes de fonctionnement proche de ceux qui régulaient l'activité de la CPE. Ce pourquoi le même article précise plus explicitement que la politique étrangère de l'Union est fondée sur « l'identification des questions présentant un intérêt général et sur la réalisation d'un degré toujours croissant de convergence des actions des États membres »[325]. Au travers de ces termes se retrouve donc l'objet primaire de la coopération instituée sur le rapport DAVIGNON : créer et renforcer l'union

[321] V. not. les affaires C 45/07 et C-246/07, préc.
[322] E. NEFRAMI écrit en ce sens que « la solidarité mutuelle s'aligne ainsi dans son contenu sur le principe de loyauté mais s'autonomise dans ses effets, l'absence de sanction impliquant qu'elle ne soit pas absorbée par la loyauté », *in*, « La solidarité et les objectifs d'action extérieure de l'Union européenne » *in* C. BOUTAYEB (dir.), *La solidarité dans l'Union européenne. Éléments constitutionnels et matériels,* Paris, Dalloz, 2011, p. 148.
[323] Art. 24 § 3, al. 2 du TUE.
[324] Art. 24 § 2 du TUE.
[325] Art. 24 § 3 du TUE.

politique entre les membres par des réunions portant sur la politique étrangère. En ce sens, le traité rappelle que si l'Union conduit sa politique étrangère en définissant des orientations générales et en adoptant des décisions, elle réalise également cette tâche « en renforçant la coopération systématique entre les Etats membres pour la conduite de leur politique »[326]. Dans cette perspective le concept de solidarité mutuelle représente, dans l'esprit des créateurs du modèle intergouvernemental européen, l'élément distinctif de la politique intergouvernementale vis-à-vis de la méthode communautaire.

Ceci justifie alors que la solidarité mutuelle soit à la fois une obligation pesant sur les membres et un objectif sous-jacent de la PESC. En effet, cette dernière continue de contribuer au renforcement de l'union politique entre les Etats membres. De fait, le terme induit une dimension plus progressiste et volontaire que le terme coopération loyale qui se présente comme un gage de fidélité à l'égard de l'organisation. D'une certaine manière, le premier souligne la nécessité de renforcer l'entraide politique mutuelle entre les membres alors que le second rappelle celle de respecter les engagements juridiques afin qu'ils produisent leurs pleins effets. Il n'en demeure pas moins vrai que les deux notions se trouvent intimement entremêlées dans le cadre de la PESC où la solidarité mutuelle se concrétise en une action de l'Union que les membres devraient appuyer loyalement.

En ce sens, l'article 32 TUE précise que les Etats membres se concertent sur toute question de politique étrangère et de sécurité en vue de définir une approche commune[327]. En plus de l'obligation d'abstention préalable, la PESC comprend donc également une obligation de concertation préalable puisque le même article précise explicitement que les Etats membres doivent se consulter au sein du Conseil européen ou du Conseil « avant d'entreprendre toute action sur la scène internationale ou de prendre tout engagement qui pourrait affecter les intérêts de l'Union »[328]. Ces obligations visent notamment à ce que « les États membres assurent, par la convergence de leurs actions, que l'Union puisse faire valoir ses intérêts et ses valeurs sur la scène internationale »[329]. Ainsi, l'exigence de solidarité a pour objectif la réalisation du but de l'Union défini à l'article 3 § 5 du TUE. En toute logique, lorsqu'une approche commune, qui ne constitue pas un acte juridique, est définie à l'occasion de ces concertations, elle doit être soutenue par les membres. Le haut représentant et les représentants des Etats doivent à cet effet coordonner leurs activités au sein du conseil[330].

[326] Art. 25, c) du TUE.
[327] Art. 32 al. 1 TUE.
[328] Art. 32 al. 1 TUE.
[329] Art. 32 al. 1 du TUE.
[330] Art. 32 al. 3 TUE.

La solidarité mutuelle s'attache à la philosophie et à la méthode de fonctionnement spécifiques de la PESC. En effet, la mise en œuvre de cette politique ne repose pas sur un désaisissement des Etats membres, mais sur leurs actions convergentes. Dès lors la solidarité mutuelle doit gouverner la conduite de cette politique en s'ajoutant à l'esprit de loyauté vis-à-vis des institutions afin de garantir l'unité politique de l'action de l'Union.

Cette perspective explique les obligations pesant sur les Etats membres dans les enceintes internationales. De manière classique, les Etats y sont amenés à coordonner leurs actions et défendre les positions de l'Union[331]. Mais la solidarité implique que les membres participant à des organisations ou des conférences auxquels tous les membres de l'Union ne participent pas, « tiennent ces derniers, ainsi que le haut représentant, informés de toute question présentant un intérêt commun »[332]. L'hypothèse semble faire référence aux réunions restreintes dans lesquelles seuls les membres les plus influents de l'Union européenne sont admis comme par exemple le groupe dit des « 5+1 » où seuls la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne participent, aux côtés des autres membres du Conseil de sécurité des Nations Unies, aux réunions portant le dossier du nucléaire iranien. Ceci nous paraît être confirmé par la circonstance que le même paragraphe ne vise explicitement que la situation relative au Conseil de sécurité des Nations Unies dans lequel les Etats membres se concerteront et tiendront les autres membres, ainsi que le haut représentant, pleinement informés[333].

La solidarité politique mutuelle se distingue donc de la coopération loyale qu'elle complète dans le cadre PESC. Elle s'y ajoute, en effet, pour assurer l'efficacité de l'action de l'Union européenne dans ce cadre spécifique. Bien entendu, son apport se trouve toutefois limité par l'absence caractère justiciable des obligations qui en découlent. Cette absence se trouve en partie liée à la double dimension de la notion qui représente également un instrument direct de la construction de l'identité politique de l'Union. Le rapprochement politique entre les Etats membres que la solidarité suppose et induit poursuit, en effet, l' œuvre d'unification politique. L'efficacité de l'obligation est alors évidemment plus délicate à estimer puisque la réalisation de l'uniion politique fondée sur la solidarité entre les membres représente, dans la perspective intergouvernementaliste, la meilleure garantie d'une unité d'action. Ainsi, alors que la solidarité mutuelle représente strictement une cohérence horizontale, elle sert directement et fondamentalement la cohérence verticale de l'action extérieure.

[331] Art. 34 § 1 du TUE.
[332] Art. 34 § 2, al. 1 du TUE.
[333] Art. 34 § 2, al. 2 du TUE.

II Les garanties d'une cohérence horizontale

La particularité de l'action extérieure scindée entre diverses politiques, et même entre les traités, de l'Union européenne a une incidence sur sa cohésion. De fait, de même que l'action des membres doit être cohérente vis-à-vis de l'action de l'Union, les actions prises par les institutions européennes doivent naturellement être cohérentes entre elles. Eu égard au cadre juridique la problématique concerne principalement la cohérence des actions dérivant de la PESC et de celles se fondant sur les dispositions du TFUE.

Afin de prévenir les risques pesant sur l'unité européenne, le droit de l'Union européenne impose aux institutions une obligation de coopération pour éviter les discordances des actions internationales (A). Cette obligation se trouve doublée par une obligation de cohérence matérielle garantissant l'unité de l'action européenne (B)

A) Une obligation de coopération pesant sur les institutions

Fondamentalement motivée par une amélioration de la cohérence, la redistribution des responsabilités de la politique étrangère par le traité de Lisbonne marque un nouveau pas dans la construction d'une action extérieure unifiée. Toutefois, le domaine d'intervention du haut représentant et de son service ne se trouve pas unifié. Au contraire, l'unification matérielle repose sur l'exercice d'une double compétence.

La concentration des responsabilités au profit du haut représentant n'implique pas celle des prérogatives de l'action extérieure. Ainsi, il importe justement que le haut représentant aide à garantir la cohérence des actions adoptées dans chacune de ces dimensions malgré la différence des intervenants y disposant du pouvoir de décision. Pour appuyer la mise en place de la cohérence de ces actions, le droit primaire comporte une obligation juridique de coopération inter institutionnelle (1). Cette obligation générale trouve une expression spécifique dans le cas des règles d'adoption des accords internationaux (2).

1) L'obligation de loyauté dans les rapports inter institutionnels

Afin d'assurer la cohérence de l'action européenne, le système institutionnel prend le parti de maximiser les interactions entre les acteurs des différents domaines de manière à ce

qu'aucun ne fonctionne en vase clos. Le renforcement des interactions institutionnelles va d'ailleurs jusqu'à une confusion institutionnelle partielle symbolisée par les nouvelles attributions du haut représentant[334].

L'ancien traité sur l'Union se préoccupait naturellement déjà de la nécessité de cohérence. L'existence des piliers servait, en ce sens, à soutenir « un cadre institutionnel unique »[335]. Leur disparition formelle rend inutile l'apposition d'une précision analogue dans les traités actuels. Toutefois, la disparition formelle ne fait pas disparaître, au fond, la crainte de la mise en place de politiques difficilement compatibles compte tenu du maintien des différences procédurales entre la PESC et les politiques du TFUE. L'article 13 du TUE, par exemple, montre que la préoccupation demeure, sous une forme différente, dans l'esprit des rédacteurs lorsqu'il précise que le cadre institutionnel de l'Union vise notamment à « assurer la cohérence, l'efficacité et la continuité de ses politiques et de ses actions »[336].

Ce faisant, il rappelle une évidence en établissant que l'ensemble institutionnel mis en place a pour objectif d'assurer le bon fonctionnement de l'Union et par conséquent la réalisation de ces objectifs. Il est tout aussi évident que la réalisation de cet objectif repose en grande partie sur l'attitude des institutions européennes. Et plus particulièrement, de leur attitude vis-à-vis des actions des autres institutions. Chacune d'elles est limitée par les attributions du traité qui délimite leurs compétences. Il s'agit donc de s'assurer que les institutions œuvrent, dans le respect de leurs attributions, à une réalisation commune. Dans ce but, le traité fait appel à la même notion que celle utilisée dans le cadre de la cohérence verticale. Ainsi, l'article 13 § 2 du TUE rappelle que « les institutions pratiquent entre elles une coopération loyale ».

La crainte de désunion étant renforcée dans le domaine des relations extérieures, l'obligation de coopération s'y trouve réaffirmée avec plus de force. L'article 21 § 3 du TUE énonce à cet effet que l'Union doit veiller à la cohérence des « différents domaines de son action extérieure et entre ceux-ci et ses autres politiques ». Cette cohérence doit être assurée, selon le même article, par le Conseil et la Commission qui « coopèrent à cet effet ». Ils sont, dans ce cadre, assistés par le haut représentant qui assure, par sa présence en leur sein, une continuité certaine de l'action extérieure. La cohérence du système européen repose donc sur l'intervention des acteurs politiques de l'Union. En ce sens, l'article 13 § 2 du TUE peut

[334] V. *supra*, dans ce titre, Chapitre I, Section II.
[335] Ex-article 3 TUE.
[336] Art. 13 § 1 TUE.

d'ailleurs constituer un fondement pour l'adoption d'accords interinstitutionnels[337]. Il ne fait aucun doute que l'article impose une obligation juridique justiciable[338].

En raison de sa position particulière, le haut représentant pour les affaires étrangères constitue la pierre angulaire de la cohérence interinstitutionnelle de l'action extérieure européenne. Il doit donc particulièrement veiller à celle-ci[339]. Bien entendu, il est nécessaire qu'il remplisse cette tâche dans le cadre de ses attributions au sein de la Commission que lors de sa participation aux travaux du Conseil[340].

2) L'obligation de coopération dans le cadre de l'adoption d'accords internationaux

La conclusion d'accords internationaux oblige les institutions à prendre garde à la problématique spécifique de l'action extérieure. Si les traités précédents différenciaient clairement les procédures de conclusion d'accords internationaux selon le pilier en cause, le traité de Lisbonne procède à une unification formelle de celles-ci[341]. La réforme s'avérait naturellement indispensable dès lors que, la Communauté étant fondue dans l'Union, il n'y avait plus lieu de distinguer les accords engageant l'Union de ceux engageant la Communauté[342]. L'uniformisation se justifie par la permanence de l'objet de la procédure : la conclusion d'un engagement international liant l'Union européenne à un ou des tiers. Or, la question de la base de compétence matérielle n'influe pas sur cet objet.

Le traité a donc fait aussi bien disparaître l'article 300 CE que l'article 24 TUE pour les fusionner au sein de l'article 218 TFUE. La circonstance que l'article soit inséré au sein de la partie du TFUE relative à l'action extérieure de l'Union, alors que les dispositions antérieures

---

[337] Un tel accord formalise en effet l'obligation de coopération entre les institutions, v. not. A.-M. TOURNEPICHE, « La clarification du statut juridique des accords interinstitutionnels », *RTDE* 2002, p. 211.

[338] V. en ce sens, CJUE du 17 septembre 2013, *Parlement c. Conseil*, Aff. C-77/11, *non encore publié au Receuil*.

[339] Art. 18 § 4 TUE.

[340] L'article 26 § 2 TUE rappelle, en ce qui concerne ce second cadre, que « le Conseil et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité veillent à l'unité, à la cohérence et à l'efficacité de l'action de l'Union. ».

[341] L'ex-article 24 TUE, complété par l'ex-article 38 TUE, permettait à l'Union de s'engager dans les domaines couverts par les dispositions relatives à la PESC et à la CPJP tandis que l'article 300 CE organisait la procédure d'adoption des accords internationaux par la Communauté.

[342] La fusion des entités rendait logique une telle simplification qui emporte également l'arrêt des spéculations relatives à l'existence de personnalités juridiques juxtaposées au sein du système mis en place par les traités ; sur ce dernier point il a ainsi pu être émis l'hypothèse que si tant est que l'Union européenne disposait d'une personnalité juridique, alors le système de l'Union européenne aboutissait à créer une quatrième personnalité juridique, v. J.-C. GAUTRON et L. GRARD, « Le droit international dans la construction de l'Union européenne » *in Droit international et droit communautaire, perspectives actuelles*, colloque de la SFDI, Paris, Pedone, 2000, p. 87 ; pour un avis contraire, v. not. A. TIZZANO, "The Foreign Relations Law of the EU between Supranationality and Intergovernmental" *in* E. CANNIZARO (éd.), *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague-London-New York, Kluwer law international, 2002, p. 143 et s.

de l'article 300 CE se trouvaient au sein des dispositions générales et finales, confirme l'importance stratégique de cette capacité juridique pour l'action internationale de l'Union. Malgré cet effort de simplification, le nouvel article ne couvre toujours pas à lui seul toutes les situations d'engagement international puisque l'article 207 TFUE est porteur des dispositions particulières relatives à la politique commerciale commune et que l'article 219 TFUE contient celles permettant la conclusion d'accords monétaires.

L'unification des procédures de passation des accords internationaux n'emporte pas d'unité de procédure. Les différences de fonctionnement des politiques sectorielles se retrouvent, en effet, dans la procédure à suivre pour la conclusion de l'accord considéré. Si le Conseil constitue le maître d'orchestre quelle que soit la matière en cause, il n'en va pas de même pour les autres intervenants. En ce sens, l'ouverture des négociations peut être faite sur proposition de la Commission ou du haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Ce dernier sera à l'initiative des négociations lorsque l'accord envisagé porte « exclusivement ou principalement sur la politique de sécurité commune »[343]. Le Conseil adopte alors une décision autorisant l'ouverture des négociations « et désignant, en fonction de la matière de l'accord envisagé, le négociateur ou le chef de l'équipe de négociation de l'Union »[344].

De même, la procédure de conclusion de l'accord est fonction des règles qui régissent la compétence ouvrant droit à l'Union européenne de conclure le traité. La circonstance que l'accord porte exclusivement ou principalement sur la PESC exclut notamment qu'un avis du Parlement européen soit requis[345]. Pour les mêmes motifs, son avis sera toutefois demandé dans les autres cas. La procédure nécessitera même son approbation dans les cas d'accords d'association, dans le cas spécifique de l'adhésion à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dans le cas d'accords créant un cadre institutionnel unique, dans le cas d'accords ayant des implications budgétaires notables et, de manière plus générale, dans les cas d'« accords couvrant des domaines auxquels s'applique la procédure législative ordinaire ou la procédure législative spéciale lorsque l'approbation du Parlement européen est requise »[346]. Enfin, dans les autres cas, la consultation du Parlement suffira à remplir les formalités de la procédure. Ainsi, la distinction de compétence se retrouve

[343] Art. 218 § 3 TFUE.
[344] *Idem.*
[345] Art. 218 § 6 TFUE.
[346] Art. 218 § 6, al. a) TFUE.

dans la procédure qui se trouve tout de même clarifiée par la rédaction d'un article unique régissant cette question.

Dans le même esprit, la distinction du fondement influe sur la représentation européenne lors des négociations et de la conclusion du traité international. Aux termes de l'article 17 du TUE, il appartient à la Commission d'assurer la représentation extérieure de l'Union hors du domaine de la politique étrangère et de sécurité commune[347]. En ce cas, il appartient alors à la Commission de faire office de négociateur, de la même manière qu'elle représentera l'Union dans des organisations internationales concernant un tel domaine. Dans le domaine de la PESC, c'est au haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité que revient ce rôle[348]. Le président du Conseil européen dispose également d'un pouvoir de représentation que lui octroie l'article 15 du TUE, sans préjudice des attributions du haut représentant[349]. Il ne constitue donc pas le représentant régulier de l'Union, puisqu'il ne peut notamment pas être le négociateur des traités.

La double casquette du haut représentant aurait pu justifier qu'il soit désigné comme l'interlocuteur unique et systématique des tiers. Sa place de vice-président de la Commission européenne chargé des relations extérieures lui aurait ainsi permis de représenter celle-ci suivant le mandat confié par le collège. L'unité de façade aurait alors franchi un cap qualitatif de grande importance. La nature des fonctions constituerait cependant un obstacle à cette possibilité. L'absence de personnalisation des fonctions de vice-président de commissaire aux relations extérieures rendrait en effet impossible d'adopter un interlocuteur unique, sauf à remettre en cause la collégialité de la Commission. La personnalisation de l'interlocuteur serait alors facteur de déresponsabilisation de la Commission au profit du haut représentant agissant dans ses fonctions de membre de la Commission[350]. De plus, le haut représentant offre un degré moindre de responsabilité au plan institutionnel que celui offert par le duo des présidents de la Commission et du Conseil européen en ce qui concerne les réunions les plus formelles. Ces considérations expliquent que malgré les attributions du haut représentant pour les affaires étrangères, la Commission demeure en charge de la représentation européenne dans les domaines qui la concerne.

Il n'est cependant pas si évident que la désignation automatique du haut représentant agissant sur mandat de la Commission n'eut pas été une solution satisfaisante sur ces plans. Le

[347] Art. 17 § 1 TUE.
[348] Art. 27 § 2 TUE.
[349] Art. 15 § 6 TUE.
[350] E. NEFRAMI, *L'action extérieure de l'Union européenne: fondements, moyens, principes*, Paris, LGDJ, 2010, p. 158.

particularisme de la position du haut représentant au sein du collège de la Commission résiste aisément à cette intégration au collège de commissaires avec lequel il ne fusionne qu'imparfaitement. Il dispose, en effet, de droit comme de fait, d'une position singulière dont l'Union aurait pu profiter plus amplement au lieu de renforcer l'apparence d'unité de la Commission elle-même.

B) La garantie d'une cohérence matérielle

La cohérence de l'ensemble de l'action extérieure repose en partie sur la collaboration des institutions européennes mais également sur les liens matériels existant entre les différentes composantes de l'action européenne. Les deux éléments sont bien évidemment liés puisque la mesure de l'obligation de collaboration est fonction de l'ampleur des liaisons entres les politiques extérieures que doivent mettre en œuvre les institutions. La cohérence matérielle présente deux dimensions. Elle implique d'assurer la cohérence des politiques et actions externes entre elles afin de prévenir toute interférence néfaste (1). Elle implique aussi d'imposer aux politiques externes d'œuvrer à la réalisation des objectifs communs de l'action extérieure (2).

1) Les obligations de respect des objectifs des politiques sectorielles dans la conduite de l'action extérieure

L'interférence des champs de compétences des différentes politiques engendre nécessairement des obligations de cohérence spécifique entre les concernées. Cette obligation confirme l'aspect artificiel du découpage de l'action extérieure opéré par les traités. L'impossibilité de faire coïncider la réalité des problématiques internationales à la répartition des compétences européennes a pour conséquence la nécessité de recourir, dans la mise en œuvre de l'action internationale de l'Union, à une pluralité de politiques européennes sectorielles.

La relative autonomie dont bénéficient les politiques européennes ne constitue pas un atout pour l'ensemble de l'action extérieure à la réalisation de laquelle elles participent. Au contraire, l'autonomie de leurs objectifs doit être rigoureusement limitée par l'intérêt supérieur de la politique internationale de l'Union européenne. D'autant plus que l'exercice autonome de plusieurs politiques sectorielles peut aussi présenter, au premier chef, un risque pour l'effectivité de chacune d'elles.

L'imposition de sanctions à des Etats tiers requiert, par exemple, que l'Union use de compétences appartenant à différentes politiques sectorielles. L'ensemble des compétences dont il est fait usage concourt alors à la réalisation de l'objectif poursuivi par ces sanctions. Or, le recours à une seule des politiques concernées n'est pas envisageable[351]. Dans cet exemple, la cohérence repose sur l'alignement imposé de l'action de la Commission fondée sur l'article 215 du TFUE sur celle du Conseil agissant au titre de la PESC. La cohérence repose alors sur un mécanisme quasi-hiérarchique puisque l'existence de la norme communautaire dépend, en ce cas, de l'adoption de celle fondée sur la PESC.

Les traités ne donnent pas d'autre exemple rigoureusement identique de disposition qui imposerait une hiérarchie de principe entre de tels types d'actions. Toutefois, une interférence similaire se retrouve dans la mise en œuvre de la politique de coopération au développement. Celle-ci, de par sa nature diffuse, touche d'autres domaines de l'action internationale de l'Union. De fait, les politiques menées dans ces domaines ne doivent pas nuire à la politique de coopération au développement et, au contraire, être conduites conformément aux objectifs poursuivis par cette politique. Ainsi, la cohérence implique de mettre en œuvre tous les instruments susceptibles d'interférer entre eux dans le respect des objectifs généraux de l'action internationale de l'Union.

Cette nécessité de cohérence peut conduire à hiérarchiser les objectifs des actions afin de déterminer, en cas de conflit, l'objectif prépondérant. Or, la hiérarchisation sera dépendante du contenu même des actions[352]. Au contraire de ce que l'on peut constater dans le domaine des sanctions, la hiérarchie n'est donc pas fixée par principe mais est dépendante du contenu matériel des décisions qui permet d'en déterminer l'objectif essentiel. Dès lors, sans préjuger de la hiérarchisation des politiques dans l'hypothèse d'une action d'ampleur qui emprunterait largement à plusieurs domaines de compétences, le traité européen institue un système de « priorités » entre diverses politiques[353]. Ce système permet d'assurer la cohérence de l'action de l'Union en réduisant le caractère solitaire de chacune de ses politiques.

Ainsi, les institutions sont tenues de prendre en compte les objectifs de la coopération au développement lors de la mise en œuvre de politiques susceptibles d'affecter les pays concernés par cette politique de coopération[354]. Les institutions ne peuvent choisir d'ignorer l'existence de la politique de coopération au développement, par exemple, du seul fait qu'elles

[351] V. *supra* dans ce titre, Chapitre I, Section I.
[352] *Idem.*
[353] E. NEFRAMI, *L'action extérieure…, op. cit*., p. 143.
[354] Art. 208 § 1, al. 2 TFUE.

agissent sur la base d'une autre compétence. En ce sens, cette politique devient un objectif prioritaire dans la mesure où le traité en fait une préoccupation systématique et permanente lors de l'élaboration de toute politique européenne. Que l'Union agisse dans le cadre de la politique commerciale commune ou dans le cadre de sa politique environnementale, il sera nécessaire de vérifier que l'action n'interfère pas avec l'un des objectifs de la politique de l'Union en matière de développement. Le cas échéant, il est évident que l'Union devra assurer la compatibilité de ses actions de manière à poursuivre la réalisation des objectifs de toutes les politiques en cause.

Le traité ne tranche pas le cas où il s'avérerait impossible d'assurer la compatibilité de ces politiques. Par prudence et par pragmatisme, les rédacteurs ont sans doute estimé qu'un tel cas ne devait pas être envisagé. En effet, en hiérarchisant les politiques européennes, les rédacteurs auraient fait peser un risque sur l'effectivité des politiques les moins haut placées[355]. Il était donc important que l'incompatibilité des actions ne soit pas envisagée comme une éventualité possible pour les décideurs de l'Union européenne.

Malgré la volonté d'assurer la cohérence de l'action de l'Union, le traité prévoit une certaine souplesse dans cette recherche. Il n'est pas imposé aux institutions d'assurer la prise en compte des actions, ou des projets éventuels, émis dans le cadre la politique de coopération au développement de l'Union. Il est uniquement prescrit aux institutions de tenir compte des objectifs de cette politique. La cohérence trouve donc à s'appliquer au plan des principes de ces politiques. Elle se limite alors à éviter que la mise en œuvre d'une politique ne heurte de front l'objet même d'une autre politique européenne.

Cette souplesse, qui repose sur la limitation des impératifs devant être pris en compte, explique qu'il ne soit pas nécessaire d'établir une hiérarchie des politiques. En imposant simplement à l'Union de ne pas interférer avec l'accomplissement de l'objectif d'une de ses politiques lors de la mise en œuvre de ses actions dans un autre domaine, le traité n'institue pas une obligation très lourde à respecter. En un sens, il ne fait même qu'imposer à l'Union d'agir en tant qu'un acteur rationnel qui tiendrait, de manière égale, à l'accomplissement des objectifs qu'il s'est fixé. Les dispositions reviennent donc à assurer la cohérence entre les objectifs affichés et la conduite effective des relations extérieures.

L'obligation juridique consacre la volonté politique des responsables européens de s'assurer de la cohérence de l'action internationale de l'Union. En ce sens, la Commission avait émis une communication au sujet de « la cohérence des politiques au service du

[355] Enfin, la difficulté à accorder les Etats membres sur une telle hierachie constituait sans aucun doute un obstacle à la mise en place de celle-ci.

développement »[356]. Elle y rappelait que la nécessité de cohérence des politiques ne provenait pas que d'un engagement politique pris dans le cadre des objectifs du millénaire pour le développement, mais bien d'un « fondement juridique fort » inscrit à l'ex-article 178 TCE[357]. Elle relevait par ailleurs que le projet constitutionnel confirmait et renforçait cet aspect. Elle déduisait de l'aspect pluridimensionnel de la coopération au développement la nécessité pour les autres politiques de respecter les objectifs fixés par et à cette politique. De la même manière, il y était énoncé que les autres politiques européennes pouvaient indéniablement contribuer à la réussite de ces objectifs. Il était donc important que le traité de Lisbonne conserve le renforcement de cette obligation dans le cadre de la coopération au développement. L'existence de cette obligation, conjuguée à la volonté des institutions d'assurer une approche cohérente de cette matière, se présente, en effet, comme un pilier de la réussite de la politique de développement menée par l'Union.

La coopération au développement n'est pas le seul exemple de politique pluridimensionnelle dont la réussite, ou l'échec, peut être fonction de la coordination avec les autres politiques européennes. Le traité sur le fonctionnement européen prévoit directement dans ses dispositions d'application générales que l'Union doit veiller à la cohérence entre ses politiques et ses actions, en tenant compte des objectifs des politiques de l'Union[358]. Cela conduit les rédacteurs à rappeler que certains objectifs transcendent les politiques sectorielles. La lutte contre les inégalités entre hommes et femmes[359], l'exigence de protection et de renforcement de la protection sociale[360], ainsi que la lutte contre toutes formes de discrimination[361], sont des préoccupations qui interférent avec toutes les politiques européennes. La prise en compte de ce type d'exigences peut aussi avoir trait à des politiques de l'Union comme la protection de l'environnement[362] ou des consommateurs[363]. Tout comme pour la coopération au développement, la réussite de ces politiques repose sur une action cohérente et pluridimensionnelle.

D'une manière analogue à ce qui concerne la coopération au développement, d'autres dispositions imposent à l'Union la prise en compte de l'existence de certaines politiques dans

[356] Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen, « Cohérence des politiques au service du développement - Accélérer la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement », COM (2005) 134 final, 12 avril 2005.
[357] COM (2005) 134 final, préc.
[358] Art. 7 TFUE.
[359] Art. 8 TFUE.
[360] Art. 9 TFUE.
[361] Art. 10 TFUE.
[362] Art. 11 TFUE.
[363] Art. 12 TFUE.

l'ensemble des actions de l'Union. Il en va ainsi des aspects culturels[364], de la protection de la santé humaine[365], des objectifs de sa politique industrielle[366] et à ses actions concernant la recherche, le développement technologique et l'espace[367].

L'ensemble des dispositions mentionnées vise à assurer aux politiques concernées de dépasser le cadre restreint de la politique qui les porte. Elles acquièrent ainsi une « protection » de leur existence dans l'ensemble des domaines d'action de l'Union. Leur nature particulière exige, en effet, que soit renforcée à leur égard, l'obligation de cohérence pluridimensionnelle et générale de l'action extérieure.

2) La soumission des actions externes à des objectifs communs comme instrument de cohérence

La juridicité de la cohérence des actions européennes ne repose pas uniquement sur les dispositions spécifiques qui étendent le rayonnement de certaines politiques du traité. Dans le cadre de l'action extérieure, la cohérence présente une dimension structurelle.

L'article 21 § 3 du TUE affirme l'impératif de cohérence relativement à l'action extérieure de l'Union. Il impose naturellement la cohérence entre le titre dans lequel il s'insère, qui comprend notamment la PESC, et le titre relatif à l'action extérieure que l'on retrouve dans le TFUE. La cohérence de l'action extérieure doit également être recherchée dans le cadre de la dimension externe des autres politiques européennes. Au final, « [l]'Union veille à la cohérence entre les différents domaines de son action extérieure et entre ceux-ci et ses autres politiques »[368]. C'est donc une cohérence globale qui s'impose à l'Union[369].

Toutes les dimensions externes de son action, qu'elles soient principales[370] ou incidentes[371], doivent donc être cohérentes. L'élaboration de politiques internes doit, par conséquent, se faire en gardant à l'esprit les éventuelles répercussions sur l'action externe de l'Europe. En contrepartie, celle-ci ne doit évidemment pas être élaborée de manière déconnectée de l'action interne de l'Union. Il s'agit donc de ne pas poursuivre une action

[364] Art. 167 § 4 TFUE.
[365] Art. 168 § 1 TFUE.
[366] Art. 173 § 3 TFUE.
[367] Art. 179 § 3 TFUE.
[368] Art. 21 § 3, al. 2 TUE.
[369] Sur ce point, E. NEFRAMI, *L'action extérieure..., op. cit*., pp. 145-146.
[370] Nous entendons par là, les politiques qui relèvent du titre V du TUE et celles qui relèvent de la cinquième partie du TFUE.
[371] C'est-à-dire les aspects externes de ses politiques internes, comme par exemple : la politique en matière de transport fondée sur le titre VI de la troisième partie du TFUE (art. 90 et s.).

différenciée aux plans internes et externes. La projection de l'ordre juridique impose, en effet, que l'image envoyée soit le reflet le plus fidèle de l'essence de l'Union.

Cette approche de la cohérence se fonde sur une globalisation des objectifs de l'action extérieure. L'article 21 § 2 du TUE énonce les divers objectifs que poursuit l'action internationale de l'Union et auxquels doivent concourir tous les moyens dont dispose l'Union. C'est à l'aune de ces objectifs que s'appréciera la cohérence de l'action extérieure. Les politiques rattachées à l'action extérieure se trouvent donc directement soumises au respect et à la poursuite de ces objectifs. Le fait de les globaliser évite par conséquent une déconnexion des divers moyens soutenant l'action de l'Union. Ce procédé induit que toutes les politiques externes constituent juridiquement des composants d'un ensemble poursuivant ces objectifs. Le lien juridique existant entre ces politiques est ainsi plus direct que celui que portait l'ancien traité européen.

La cohérence de l'action extérieure reposait en effet sur des mécanismes indirects. L'existence d'un cadre institutionnel unique faisait supposer que les actions de l'Union ne pouvaient être fondamentalement déconnectées de celles de la Communauté[372]. Relativement à ses relations extérieures, l'objectif fixé « d'affirmer son identité sur la scène internationale »[373] engendrait un impératif de cohérence renforcée. L'absence de prise en compte d'éléments dépassant le cadre de politiques sectorielles créait cependant un risque que ce dernier objectif ne soit pas respecté en empêchant l'Union d'interagir dans les meilleures conditions au plan international. Toutefois, la cohérence demeurait, avec cette approche, un idéal indéfini, ce qui laissait les institutions libres d'apprécier leur progression dans ce processus.

Les nouvelles dispositions appréhendent la cohérence en tant qu'un moyen permettant la poursuite d'objectifs précis. Ces derniers constituent, dès lors, un socle sur lequel bâtir des actions cohérentes. La cohérence n'est donc plus un objectif autonome, mais une étape liée à la réalisation d'objectifs supérieurs. Il n'importe plus d'élaborer une action cohérente pour affirmer l'identité de l'Union, mais d'élaborer une action cohérente, sur la base de ces objectifs, pour pouvoir les accomplir au mieux. L'action qui poursuit ces objectifs sera nécessairement cohérente ce qui permettra à l'Union d'affirmer son identité sur la scène internationale[374].

Cette nouvelle conception se retrouve à l'article 3 TUE. Cet article qui énonce les différents objectifs que se fixe l'Union ne se contente plus de l'encourager à affirmer son

[372] Ex-art 3 TUE.
[373] Ex-art 2 TUE.
[374] Les objectifs de l'action extérieure constituant ans cette optique, des éléments de l'identité européenne, v. *infra*. Section suivante.

existence sur la scène internationale. Son paragraphe 5 confère des buts à l'action internationale de l'Union. Celle-ci a désormais une direction, certes vague[375], qui lui impose plus que la simple existence au plan international. Bien que le projet d'union politique reste présent, il est maintenant guidé par des lignes directrices constitutionnalisées.

L'impératif de cohérence vis-à-vis de ces objectifs trouve un écho dans les politiques sectorielles de l'action extérieure. L'article 21 du TUE rend juridiquement superflu les rappels effectués dans les dispositions particulières de ces politiques. L'insertion de ces dispositions de rappel, témoigne toutefois du degré d'importance que les rédacteurs accordent à cette nécessité. Ainsi, alors même que la PESC suit presqu'immédiatement ces dispositions générales, l'article 23 du TUE, qui ouvre le chapitre qui y est dédié, mentionne que l'action de l'Union qui se développe dans le cadre de la PESC, « poursuit les objectifs » énoncés aux dispositions de l'article 21 du TUE. Parallèlement, la cinquième partie du TFUE s'ouvre avec ces mêmes termes pour rappeler que l'action de l'Union, qui se fonde sur les dispositions qui y sont contenues, poursuivent les objectifs énoncés à l'article 21 du TUE[376]. Plus encore, cette disposition est également matérialisée dans les titres qui suivent. L'article 207 § 1 du TFUE, concernant la politique commerciale commune, rappelle par exemple que cette politique poursuit les objectifs généraux de l'action extérieure. Il en va de même de l'article 208 du TFUE concernant la coopération au développement, de l'article 212 § 1 du TFUE concernant la coopération économique, financière et technique avec les pays tiers et de l'article 214 § 1 du TFUE qui traite de l'aide humanitaire.

Les politiques extérieures sont donc soumises à une superposition d'objectifs. On trouve ainsi pour les encadrer, l'objectif direct qui justifie l'existence de la politique sectorielle et de la compétence européenne. Mais en plus, la politique sectorielle devra être poursuivie en prenant en compte les objectifs, plus globaux, fixés par l'article 21 du TUE. Il appartient alors aux institutions de s'assurer de la compatibilité de ces objectifs.

C'est l'omniprésence de ces objectifs globaux dans l'action externe de l'Union qui, indirectement, protège la cohérence de l'action internationale qu'elle déploie. La méthode est plus prosaïque que l'érection d'un principe de cohérence entre les actions. Quand bien même il existerait, ce principe souffrirait nécessairement du défaut de justiciabilité des actes PESC. La présence de ces objectifs permet de dépasser l'isolement des politiques spécifiques.

---

[375] Alors que les relations extérieures n'étaient encadrées que par l'objectif imprécis de l'affirmation de son identité internationale, elle dispose désormais d'une liste de 8 objectifs énumérés au second paragraphe de l'article 21 du TUE qui s'ajoutent à celui plus général consistant à promouvoir les principes sur lesquels se fonde la création et de le développement de l'Union qu'impose le premier paragraphe du même article.

[376] Art. 205 TFUE.

L'objectif premier de ces politiques est donc surtout essentiel pour la détermination de la compétence européenne à mettre en œuvre. L'objectif poursuivi par l'action doit, quant à lui, se fonder sur l'un des objectifs généraux de l'action extérieure. La cohérence est alors justiciable en ce sens qu'une action européenne devrait pouvoir être juridiquement motivée par la poursuite de l'un de ces objectifs. Toutefois, cette remarque ne vaut pas pour les actes de la PESC qui, bien que tenus à la même obligation, échappent au contrôle du juge. Enfin, en matérialisant l'objectif de cohérence par l'énonciation d'objectifs intermédiaires y conduisant nécessairement, l'Union renoue partiellement, dans le cadre de l'action internationale, avec la méthode communautaire[377].

Section II : La structuration de l'action extérieure autour d'objectifs fondamentaux

Les obligations juridiques liées à la recherche d'une action européenne cohérente visent à pallier le défaut d'unité de l'action extérieure inhérent à la structure de l'organisation. En ce sens, ces règles ont pour objet d'éviter les dissonances et oppositions entre les actions des acteurs de la politique internationale de l'Union européenne. Ainsi que nous le soulevions, le traité de Lisbonne replace la cohérence à une place intermédiaire en ce qu'elle constitue un outil permettant la réalisation des objectifs et des buts de l'action internationale de l'Union européenne. Il en résulte que la cohérence de cette action repose *in fine* sur la force fédératrice des objectifs de cette politique.

C'est alors par la recherche de la plus grande adéquation entre l'action développée et les objectifs énoncés que se matérialisera la cohérence. Dans le cadre de ce procédé, l'identification et la portée des objectifs jouent assurément un rôle primordial. L'ancien objectif consistant à rechercher l'affirmation de l'identité internationale de l'Union présentait, par exemple, des limites évidentes quant à ses implications. De sorte que cet objectif se trouvait disposer d'une portée réduite dès lors qu'il s'agissait de fédérer les diverses actions externes afin de mettre en œuvre une cohérence effective de l'action internationale. En ce sens, l'énoncé de cet objectif se trouvait dépourvu de véritable capacité structurante à l'égard de l'action extérieure.

Bien qu'il conserve, au fond, l'idée selon laquelle la politique extérieure de l'Union doit contribuer à ce qu'elle projette son identité, le traité de Lisbonne clarifie les éléments

[377] On peut y voir l'adjonction d'un engrenage supplémentaire visant à renforcer l'effet d'entrainement déjà existant.

structurants essentiels de la politique extérieure (I). La stratégie européenne de sécurité constitue un apport important de ce processus dans la mesure où elle entendait structurer l'ensemble de la politique internationale de l'Union européenne. Ainsi, elle participait de la détermination et de l'exposition d'une vision des européenne des relations internationales (II).

I La clarification des éléments structurants l'action extérieure par le traité de Lisbonne

La nouvelle rédaction offre une meilleure lisibilité des objectifs qui doivent être poursuivis par l'Union européenne dans les relations internationales. Le traité fait œuvre sur ce point de simplification de la situation juridique antérieure. Ce processus témoigne selon nous de la progression, dans les chefs des Etats membres, de la détermination de ce que doit recouvrir l'action internationale de l'Union européenne et plus généralement l'identité européenne dont elle assure l'affirmation. Les modifications formelles et fondamentales apportées à ce domaine sont donc, en elles-même, porteuses d'indices quant à l'évolution de l'union politique. Or, le traité de Lisbonne apporte de substantiels changements à cet égard. En effet, il réorganise et éclaircit les objectifs de cette action (A). La clarification apportée par l'énumération des objectifs permet surtout de renforcer les fondements sur lesquels ils reposent (B).

A) La clarification des objectifs de l'action extérieure

Les dispositions précédentes étaient peu consistantes quant aux objectifs des relations extérieures de l'Union. L'ex-article 2 TUE qui énumérait les objectifs de l'Union se contentait, concernant les relations internationales de l'Union, de lui donner pour objectif « d'affirmer son identité sur la scène internationale, notamment par la mise en œuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire à une défense commune, conformément aux dispositions de l'article 17 ».

Ainsi, le seul objectif des relations extérieures explicitement mentionné était de faire exister l'Union au plan international de manière à ce qu'elle y conforte sa place. L'article ne fixait matériellement aucun objectif à l'action internationale. Seul importait que l'Union use de toutes les opportunités possibles pour affirmer sa présence. De fait, le seul but commun fixé aux politiques externes n'en constituait pas véritablement un. De sorte qu'il semblait nécessaire de l'appréhender comme constituant une étape indispensable pour atteindre des objectifs plus fondamentaux. Néanmoins, il pouvait également conduire à considérer que l'Union ne se

préoccupait de ses relations extérieures que dans la stricte mesure où elles lui permettaient de créer, au plan interne l'union politique au nom de laquelle a été créé le domaine de la politique étrangère dans la construction européenne. De fait, seuls les politiques intervenant dans le cadre de l'action internationale étaient véritablement dotées d'objectifs à remplir. Cette organisation entraînait inévitablement une séparation de politiques pourtant complémentaires.

Le changement de situation opéré par la réforme de Lisbonne provoque l'établissement de véritables objectifs conférés à l'action extérieure. L'article 21 § 2 du TUE en mentionne huit qui se trouvent être des objectifs transversaux vis-à-vis des différentes politiques européennes. Nombre d'entre eux sont en réalité la reprise des objectifs précédemment confiés à l'Union européenne dans le cadre de la PESC sous l'empire des précédents traités[378]. Ainsi, la sauvegarde de « ses valeurs, ses intérêts fondamentaux, sa sécurité, son indépendance et son intégrité »[379] figurait, par exemple, déjà à l'ex-article 11 du TUE. De même, l'objectif consistant à « consolider et de soutenir la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et les principes du droit international » se trouvait déjà inscrit dans les objectifs PESC[380]. On peut d'ailleurs remarquer qu'alors qu'il était le dernier objectif de la liste des objectifs de la PESC, il se trouve désormais placé en seconde position. Même si l'ordre de ces objectifs n'implique pas de hiérarchie de ces derniers, il est possible de croire que le positionnement témoigne des priorités de l'Union concernant son action internationale. L'importance de cet objectif s'en retrouverait donc, symboliquement et politiquement, renforcée.

Enfin le troisième objectif énoncé, qui consiste à « préserver la paix, de prévenir les conflits et de renforcer la sécurité internationale, conformément aux buts et aux principes de la charte des Nations Unies, ainsi qu'aux principes de l'acte final d'Helsinki et aux objectifs de la charte de Paris, y compris ceux relatifs aux frontières extérieures »[381], est lui aussi extrait de la PESC. Seul semble manquer à l'appel l'objectif de « promotion de la coopération internationale ». Mais celui-ci se trouve compris dans la volonté de l'Union de « promouvoir un système international fondé sur une coopération multilatérale renforcée et une bonne gouvernance mondiale »[382]. L'objectif est de fait repris, mais aussi précisé en ce que l'Union y expose son idéal concernant la régulation des relations internationales.

[378] Sur le sujet v. not. R. MILAS, « La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne : la volonté et l'engagement extérieur de l'UE », *Revue du droit de l'Union européenne*, n° 2, 2005, pp. 273-310.
[379] Art. 21 § 2, al. a) TUE.
[380] Art. 21 § 2, al. b) TUE.
[381] Art. 21 § 2, al. c) TUE.
[382] Art. 21 § 2, al. h) TUE.

Le déplacement de ces objectifs de la PESC au cadre général de l'action extérieure de l'Union vide corrélativement la PESC de ses anciens objectifs qui ne lui sont plus attribués exclusivement[383]. Cette opération confirme par ailleurs la difficulté à considérer que ces objectifs auraient pu être uniquement supportés par la PESC. En ce sens, cette globalisation confirme *a posteriori* que la PESC ne pouvait être analysée comme le seul outil à même de réaliser ces objectifs[384].

A côté des objectifs empruntés à la PESC, le traité confère à l'action extérieure de l'Union des objectifs transversaux qui vont au-delà du domaine de cette politique. Ces objectifs reprennent certains objectifs des politiques sectorielles. L'objectif de « soutenir le développement durable sur le plan économique, social et environnemental des pays en développement dans le but essentiel d'éradiquer la pauvreté »[385], par exemple, se rapproche très fortement de la politique de coopération au développement dont le but est « la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté »[386]. Indéniablement les deux objectifs sont similaires. Le même type de rapprochement peut être opéré avec le but tendant à « encourager l'intégration de tous les pays dans l'économie mondiale, y compris par la suppression progressive des obstacles au commerce international »[387] et la politique commerciale commune[388]. Ou encore celui visant à « aider les populations, les pays et les régions confrontés à des catastrophes naturelles ou d'origine humaine »[389] que l'on retrouve confié à la politique européenne d'aide humanitaire[390].

Ces objectifs proviennent de la globalisation des objectifs de ces politiques sectorielles. Tout comme s'agissant de la PESC, ce procédé permet de justifier que d'autres chefs de compétences puissent être utilisés pour poursuivre les objectifs des politiques sectorielles du TFUE. Au contraire de ce qui a été fait dans le cadre PESC, cette globalisation n'implique pas de transfert d'objectifs. En effet, les politiques communes du TFUE ne sont pas vidées de leurs objectifs propres comme l'a été la PESC. Le cadre juridique du TFUE rend, en effet, un tel transfert impossible sauf à faire disparaître les politiques concernées des compétences communautaires.

---

[383] V. *supra* Titre I, Chapitre II, Section 1.
[384] La circonstance que les rédacteurs ait procédé à cette modification confirme en effet que les critiques tenant à l'inadéquation de ces séparations au regard des nécessités de l'action internationale n'étaient pas infondées ce qui a conduit les rédacteurs à tirer les conclusions qui s'imposaient.
[385] Art. 21 § 2, al. d) TUE.
[386] Art. 208 § 1, al. 2 TFUE.
[387] Art. 21 § 2, al. e) TUE.
[388] Art. 206 TFUE.
[389] Art. 21 § 2, al. g) TUE.
[390] Art. 214 TFUE.

Enfin, la modernisation de cet article entraîne l'incorporation de l'objectif environnemental dans l'action extérieure européenne[391]. L'Union est tenue d'œuvrer à un accroissement de la protection environnemental au plan international. Plus précisément elle devra supporter un essor normatif permettant de « préserver et améliorer la qualité de l'environnement »[392]. Singulièrement, cet objectif ne correspond ni à la reprise d'un objectif propre de la PESC, ni à celui d'une des politiques de l'action extérieure énumérées par le TFUE[393]. De fait, cet objectif doit être rapproché d'une disposition d'application générale. L'article 11 TFUE contraint en effet l'Union européenne à intégrer, dans la mise en œuvre de ses politiques et actions, les exigences de la protection de l'environnement, « en particulier afin de promouvoir le développement durable ». Cette disposition, qui joue le rôle de clause de cohérence relative aux questions environnementales, se trouve directement reprise dans les objectifs de l'action extérieure. La disposition spécifiquement internationale précise alors la portée de cette clause qui s'étend ainsi hors du cadre du TFUE pour s'appliquer également au domaine de la PESC[394].

La mise en commun des objectifs de l'action extérieure joue le rôle d'une clause de cohérence générale entre ces différentes politiques[395]. Elles se trouvent ainsi être des « sous politiques » européennes, dans la mesure où leur action contribuent à la réalisation plus globale de la politique extérieure européenne[396]. Cette mise en commun aurait pu conduire à la mise en place de « la politique extérieure » en tant que politique commune. Celle-ci aurait pu regrouper l'ensemble des compétences extérieures de l'Union comme le fait l'action extérieure, tout en unifiant le cadre juridique. Mais cette solution aurait induit une harmonisation de compétences européennes qui sont soumises à des règles différentes. Cette différence relativement aux procédures de mise œuvre implique nécessairement que la détermination du domaine concerné reste une question importante lors de l'adoption d'une action externe. Certes, elle ne présente plus d'intérêt en ce qui concerne le but de l'action à atteindre puisque toutes les politiques qui sont intégrées à l'action extérieure européenne poursuivent désormais les mêmes objectifs. Toutefois, la base légale continue de déterminer les modalités d'adoption de la décision en

[391] Art. 21 § 2, al. f) TUE.
[392] *Idem.*
[393] Il est intégré au titre XX consacré à l'environnement (art. 191 et s.) et fait ainsi partie des politiques et actions internes.
[394] L'article 11 TFUE dispose que les exigences environnementales doivent être « intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union » ce qui impliquerait que l'action extérieure telle que définie par le TFUE est nécessairement impactée, néanmoins l'article 40 fait obstacle à ce que cette dispositions soit automatiquement étendue à la PESC en raison de cet unique article.
[395] V. *supra*, dans ce chapitre, section précédente.
[396] La nomenclature est ici singulière car les politiques servent une « action », or les traités ne fournissent pas d'autre exemple d'une action englobant différentes politiques européennes.

cause. Compte tenu de cette circonstance, il s'avère en fait plus délicat de déterminer les champs de compétence des institutions que de l'Union dans son ensemble[397]. L'apport du procédé est donc de forcer la cohérence entre ces politiques, mais sans qu'une fusion matérielle ne soit envisagée pour autant. La réunion est donc limitée au plan conceptuel de l'action extérieure, ce qui constitue toutefois déjà un progrès important.

Par ailleurs, la nouvelle rédaction met en place, en combinant les objectifs des diverses politiques concernées, souligne leur complémentarité dans la conduite de la politique internationale. Par exemple, si l'accord de Cotonou représente l'exercice principal de la politique de coopération au développement, cette politique permet à l'Union de faciliter la poursuite d'objectifs propres à d'autres politiques telles que la lutte contre le terrorisme qui s'inscrit dans le cadre la PESC[398]. En contrepartie, la lutte contre le terrorisme supporte aussi l'objectif de faciliter le développement sain des pays visés. C'est parce que de tels objectifs sont en réalité indissociables dans le cadre d'une prise en compte globale des difficultés internationales, que se justifie cette approche qui tend à faire de toutes les politiques, dont fait usage l'Union dans ses relations extérieures, des approches complémentaires des phénomènes internationaux.

La restructuration des dispositions concernant son action extérieure met en lumière la volonté de mettre fin à une pluralité de visions parcellaires des relations internationales. Il s'agit du pendant structurel de la personnalisation institutionnelle opérée par les modifications ayant trait au haut représentant pour les affaires étrangères. Il en ressort la preuve d'un véritable effort dans le sens de l'adoption d'une approche globale de ses relations extérieures. Malgré une unification juridique impossible en l'état actuel, le traité interdit tout isolement des politiques au regard de l'ensemble de l'action européenne. Les politiques sectorielles sont donc réputées participer de l'effectivité de la politique internationale de l'Union.

---

[397] La présence d'objectifs ambitieux et globaux pour cette action de l'Union européenne rend en effet presqu'inutile l'examen consistant à établir que l'Union européenne n'outrepasse pas sa spécialité au sens du droit international.

[398] V. l'article 1 relatif à l'objectif de l'accord de Cotonou et l'article 11 a relatif à la lutte contre le terrorisme ; Accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000, *JO L 317/3 du* 15.12.2000 *;* modifiant l'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000, *JO* L 209/27 du 11.08.2005 ; puis par l'accord modifiant, pour la deuxième fois, l'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000 et modifié une première fois à Luxembourg le 25 juin 2005, *JO* L 287/3 du 4.11.2010.

B) Un encadrement fondamental de l'action extérieure

La clarification des objectifs permet de conférer à l'action extérieure un fil directeur au service de la cohérence. Eux-mêmes se trouvent devoir être replacés dans la perspective, désormais implicite, d'affirmation identitaire de l'Union européenne. Dans ce cadre, si les objectifs constituent des éléments d'encadrement structurels, les principes et valeurs représentent l'ossature fondamentale de l'encadrement de l'action internationale.

Ainsi, l'action extérieure a pour objet la défense et la promotion des valeurs européennes (1). Sa mise en œuvre est, quant à elle, soumise au respect des principes de l'Union (2).

1) Les valeurs européennes au cœur de l'action extérieure

Le mécanisme assurant la cohérence de l'action extérieure est plus qu'un simple artifice. L'affirmation de l'identité européenne demeure un objectif implicite. Car la réalisation des objectifs matériels de l'action extérieure entraînera inévitablement un renforcement de la position de l'Union européenne sur la scène internationale. Par ailleurs, l'œuvre de construction identitaire qui se réalise dans ce cadre continue d'occuper une place importante compte tenu du rôle que doit continuer de jouer cette dimension dans le renforcement de l'union politique entre les membres.

La précédente rédaction comportait le défaut manifeste de ne pas définir ce qui était entendu par le terme « identité européenne »[399]. Bien entendu, cet oubli volontaire offrait aux membres toute la souplesse nécessaire pour définir, par la mise en œuvre de la politique étrangère, ce que recouvrait cette notion. Ce silence s'avérait donc nécessaire dans la perspective de la construction identitaire.

La nouvelle rédaction met, en partie, fin à ce silence en avançant plus clairement un certain nomnre d'éléments devant être compris comme consituant des parts de l'identité européenne. En effet, les objectifs matériels de l'action extérieure ne sont pas déconnectés d'une vision plus profonde et ambitieuse de l'utilité de la politique extérieure de l'Union. Cette dernière s'appuie directement sur les valeurs de l'Union européenne[400]. Le traité de Lisbonne renforce l'attachement de l'Union à ces valeurs en rendant ce lien explicite. A l'évidence, il

[399] Ce qui permet de nombreuses spéculations sur ce à quoi renvoie ce terme, v. par ex. D. ROCHAT, « L'identité européenne : du déterminisme historique à une objectivité culturelle », *Études internationales* 2001, vol. 32, n° 3, p. 455-473 ; Ph. DE SCHOUTHEETE, « Identité européenne et volonté politique », *Studia Diplomatica* 1998, vol. 51, n° 6, pp. 69-73.
[400] Art. 21 § 1 TUE.

n'est pas déraisonnable de soutenir que ce lien existait auparavant malgré l'absence de mention explicite à ce sujet[401]. La mise en avant des valeurs ne concernent pas que la seule action extérieure. Le lien entre politiques et valeurs de l'Union européenne ouvre désormais les traités européens dans la mesure où l'article 2 du TUE y est exclusivement consacré. Ce dernier dispose simplement que « [l]'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités ».

La position de ces valeurs dans le traité montre que les rédacteurs entendent faire d'elles son essence. Le respect de ces valeurs doit alors irriguer l'ensemble de l'institution européenne ainsi que son action. C'est ce qu'affirme clairement l'article 3 TUE qui énonce les buts de l'Union. En premier lieu, le but de l'Union est, aux termes de cet article, « de promouvoir la paix, ses valeurs et le bien être de ses peuples »[402]. Ce premier paragraphe ne vise pas expressément l'action internationale, mais l'inclut cependant de manière implicite[403]. Il implique que l'action de l'Union, interne comme externe, doit tendre à la réalisation d'un idéal pacifique et à la promotion des valeurs que l'Union revendique comme sienne à l'article précédent. En ce sens, les dispositions révèlent le projet européen qui sous-tend et justifie sa construction. L'énonciation de l'objectif consistant à rechercher le « bien être de ses peuples » n'est d'ailleurs pas sans rappeler la formule du préambule de la constitution américaine dans laquelle le peuple des Etats-Unis d'Amérique déclare adopter sa constitution en vue du bien-être général[404]. A la différence de celle-ci toutefois, le traité européen ne réduit pas son idéal pacifique à une question d'ordre intérieure[405]. Ces buts ou objectifs fondamentaux produisent des effets à l'égard de l'ensemble de l'action européenne, interne comme internationale. Ils s'ajoutent donc aux objectifs propres de l'action extérieure.

---

[401] Seul l'ex-article 11 TUE comprenait une référence à la sauvegarde des « valeurs communes », sans toutefois apporter plus de précision à ces notions en tant qu'objectif de la PESC ; L'article 16 TCE apportait une maigre précision en établissant que les services d'intérêt économique général occupaient une place « parmi les valeurs communes de l'Union ».

[402] Art. 21 § 1 TUE ; l'objectif est d'ailleurs énoncé prioritairement aux considérations économiques et sociales.

[403] La seule circonstance que la PESC obéisse à des règles dérogatoires au droit général de l'Union ne peut suffire ici à l'exclure.

[404] Le préambule de la constitution des Etats-Unis d'Amérique du 17 septembre 1787 énonce *"We the People of the United States, in Order to form a more perfect Union, establish Justice, insure domestic Tranquility, provide for the common defence, promote the general Welfare, and secure the Blessings of Liberty to ourselves and our Posterity, do ordain and establish this Constitution for the United States of America*".

[405] Le contexte historique de l'adoption de ces textes peut expliquer cette différence dans la mesure où la paix intérieure est clairement acquise au sein des frontières de l'Europe lors de l'adoption de ce document, alors qu'il n'en allait pas de même lors de l'adoption de la constitution américaine ; elle reste néanmoins susceptible de révéler une vision de la paix plus universaliste chez les rédacteurs européens que chez les constituants américains

Ces derniers sont d'ailleurs également encadrés par les buts particuliers de l'action internationale qu'énumère l'article 3 § 5 du traité sur l'Union européenne. Il y est inscrit que « [d]ans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts et contribue à la protection de ses citoyens. Elle contribue à la paix, à la sécurité, au développement durable de la planète, à la solidarité et au respect mutuel entre les peuples, au commerce libre et équitable, à l'élimination de la pauvreté et à la protection des droits de l'homme, en particulier ceux de l'enfant, ainsi qu'au strict respect et au développement du droit international, notamment au respect des principes de la charte des Nations unies ». Les trois éléments fondamentaux du « but » de l'Union se retrouvent donc dans ce paragraphe qui induit leur externalisation. L'article ajoute d'autres objectifs correspondant à ceux énoncés à l'article 21 § 2 du TUE[406]. Il y est donc érigé un pont entre le but fondamental de l'Union et les objectifs de son action extérieure. L'article n'ajoute matériellement pas à l'article 21 TUE qui dispose d'ailleurs d'une liste plus détaillée des objectifs de l'action internationale de l'Union[407]. C'est pour l'essentiel un nouvel outil de cohérence visant à expliciter la transposition juridique des valeurs et de l'objet de l'Union en objectifs de ses relations extérieures. Il constitue ainsi un instrument de théorisation ou de préparation interne de la projection de l'ordre européen.

Cette relation assure la cohérence verticale de cette politique. Alors que la mutualisation réalisée par l'article 21 TUE garantie la cohérence entre les politiques sectorielles de l'action extérieure de l'Union, cet article explicite la cohérence de celle-ci avec le reste du système institutionnel de l'Union. Il permet également de recentrer la pluralité d'objectifs autour des plus fondamentaux d'entre eux : la promotion de la paix, de ses valeurs et le bien être des peuples européens. De sorte que les objectifs sectoriels se rattachent, directement ou indirectement, à leur réalisation.

2) Le respect des principes de l'Union dans la mise en œuvre de l'action extérieure

Les valeurs et le but de l'Union n'encadrent pas uniquement les objectifs de l'action extérieure. Si l'action européenne poursuit les objectifs énumérés à l'article 21 § 2 du TUE,

[406] Même si l'article ne précise pas explicitement qu'il fait référence aux objectifs, la circonstance que la liste corresponde à celles des objectifs de l'article 21 TUE et le fait que le 6ème paragraphe de l'article rappelle que « L'Union poursuit ses objectifs par des moyens appropriés, en fonction des compétences qui lui sont attribuées dans les traités. », ne laisse pas de place au doute quant à la qualification à retenir.

[407] L'article 21 § 2 TUE remplace cependant la « promotion » des valeurs par leur « sauvegarde », mais le 1er paragraphe exige que l'Union fasse la promotion de ses « principes » qui sont le strict reflet de ces valeurs.

l'organisation doit, dans l'élaboration et la mise en œuvre de son action, respecter les principes auxquels fait référence le premier paragraphe dudit article. Ce dernier énonce, en effet, que « [l]'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement ». L'action internationale de l'Union suit donc les lignes directrices fondamentales qui ont jusqu'alors guidé son évolution. En établissant une similitude parfaite des fondements des développements des dimensions internes et externes, la mention confirme l'évidence en excluant que l'action extérieure puisse être menée indépendamment de la construction européenne dans laquelle elle doit s'insérer en tant qu'une composante essentielle. De sorte que la disposition précitée constitue un rappel de l'unité de l'ensemble juridique à propos d'un domaine d'action qui se démarque par sa position singulière.

Ainsi l'action de l'Union européenne doit tendre à promouvoir ces principes dans le reste du monde[408]. Les dispositions de l'article 21 du TUE se rapprochent alors sensiblement de celles de l'article 3 qui contraint déjà l'Union à faire la promotion de ses valeurs dans le cadre international. La promotion des principes constituerait donc un objectif distinct de celle des valeurs, notamment en raison de la mise en jeu de notions différentes. Cependant, les principes qu'énumère le premier paragraphe de l'article 21 TUE constituent également, pour l'essentiel, les valeurs de l'Union[409]. La double qualification retenue par le traité pour ces notions ne va donc pas sans créer une certaine confusion. Ainsi, parmi les principes énumérés, seul « le respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international » n'est pas déjà défini comme une valeur de l'Union par l'article 2 du traité sur l'Union européenne. De fait, lorsqu'elles encadrent l'action et le droit de l'Union européenne, les valeurs se concrétisent pour devenir des principes qui dirigent l'action. Dans cette perspective, le caractère juridiquement efficient du respect des principes de la Charte exclut d'en faire un idéal en le qualifiant de valeur.

Ces principes complètent les objectifs de l'action extérieure en tant qu'élément d'encadrement de celle-ci. Ainsi, les valeurs ne transparaissent pas que dans les objectifs de l'action, mais également dans sa mise en œuvre. Cela signifie que l'objet des actions devra y être conforme, mais aussi que les moyens dont il est fait usage le soit également. Les valeurs et idéaux européens fondent donc, en sus des buts de l'action, les modalités selon lesquelles elle devrait être rendue effective[410]. Le droit primaire vise, de ce fait, à renforcer le processus

[408] Art. 21 § 1 TUE.
[409] Ceux-ci comprenant : « la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité ».
[410] V. *infra* partie II titre I, Chapitre II.

d'affirmation identitaire en accordant finalités et modalités de la politique extérieure de l'Union.

En ce sens, le second alinéa du premier paragraphe de l'article 21 TUE précise que « [l]'Union s'efforce de développer des relations et de construire des partenariats avec les pays tiers et avec les organisations internationales, régionales ou mondiales qui partagent [c]es principes ». L'article établit ici que la coopération de tout ordre avec ses partenaires devrait constituer la modalité d'action principale de l'Union sur la scène internationale[411]. De même, l'article précise que l'Union « favorise des solutions multilatérales aux problèmes communs, en particulier dans le cadre des Nations unies ». Il s'agit donc de rappeler que ses valeurs imposent à l'Union une posture multilatéraliste reposant pour l'essentiel sur l'action onusienne.

Ces deux axes de conduite ne constituent pas des applications des principes évoqués plus haut. Il faut donc y comprendre que l'Union n'est pas strictement tenue à ces modes opératoires. L'action de l'Union ne peut être exclusivement réduite à ces procédés. A peine peut-on y voir l'obligation pour l'Union d'examiner ces possibilités avant d'entreprendre un autre type d'action. L'apport n'est d'ailleurs pas tant juridique que politique en l'absence de justiciabilité de la disposition. Ces précisions permettent à l'Union de se positionner sur la scène internationale en exprimant leur préférence pour un certain mode de conduite des relations internationales. On y décèle la volonté que cette préférence apparaisse révélatrice de son identité[412]. Ce pourquoi les rédacteurs ont choisi d'inscrire cette ligne de conduite des relations internationales dans un acte constitutif plutôt que dans une tradition politique à naître[413].

L'omniprésence des valeurs et principes devrait aider à forger l'identité européenne qui transparaît à la fois dans les objectifs des actions européennes et dans la méthode internationale qu'elle utilise pour les traiter. En rappelant que ces principes ont « présidé à sa création, à son développement et à son élargissement »[414], l'article rend explicite les fondations de l'action extérieure. Le cadre de l'action est certes différent, dans la mesure où le développement européen est désormais tourné vers l'extérieur, mais cette action ne dépend pas d'autres

[411] V. *infra* partie II titre I, Chapitre II, Section 2.
[412] V. *infra* partie II titre I, Chapitre II.
[413] La « tradition » politique peut de plus évoluer plus souplement qu'un acte constitutif, l'opération réalisée permet donc de garantir plus efficacement la continuité de la politique européenne ; la politique étrangère des Etats-Unis s'est ainsi fondée plus d'un siècle sur le discours d'adieu, requalifié en testament, de G. Washington dans lequel il déclarait « « *Notre Grande règle de conduite envers les nations étrangères est d'étendre nos relations commerciales afin de n'avoir avec elles qu'aussi peu de liens politiques qu'il est possible. » (*texte disponible dans *Les grands textes de l'histoire américaine,* réunis par H.-S. COMMAGER, Washington, United States information service, 1970, p. 29 *;* v. sur ce point, M. FORTMANN et E. ORBAN, *Le système politique américain*, PU de Montréal, Montréal, 5ème éd., 2013, p. 351 et Ph. MOREAU DEFARGES, « Le multilatéralisme et la fin de l'Histoire », *Politique étrangère,* n°3, 2004, p. 578.
[414] Art. 21 § 1 TUE.

fondements que ceux que connaît l'Union depuis le commencement. L'action développée hors des frontières est ainsi présentée comme un développement logique du processus en cours depuis les premiers traités. L'objet général de l'action extérieure est alors explicité par cet article qui la conduit à promouvoir ces mêmes principes, autrement dit assurer la projection de ses valeurs sur la scène internationale. L'objectif identitaire reste donc un élément primordial dans la construction de l'action internationale de l'Union. La concrétisation du travail relatif à cet objectif permet aujourd'hui de constater l'avancée faite jusqu'alors par l'Union.

En affichant son attachement à ces éléments, l'Union se construit en tant qu'acteur politique. On peut remarquer que seul le TCE comportait une mention des principes chers à la Communauté. Ceux-ci portaient d'ailleurs uniquement sur l'aspect économique de l'activité communautaire[415]. Les dispositions suscitées permettent donc de clarifier ce qu'est l'Union et à quel point son champ d'intervention et son ambition dépasse le cadre de la Communauté. De la défense et de l'exportation d'un modèle de réussite économique, les relations extérieures de l'Europe passent à celles d'un modèle politique. Cet axe de cohérence apparaît indispensable pour que l'Union puisse en effet affirmer sa spécificité en tant qu'acteur international sur cette scène. Car l'encadrement général imposé par ces valeurs s'ajoute à celui mis en place par la conjonction des objectifs de l'action extérieure.

II La stratégie européenne de sécurité révélatrice d'une vision européenne des relations internationales

Les tentatives de renforcement institutionnel de la cohérence de l'action extérieure de l'Union est révélatrice de la volonté de renforcer son effectivité. La volonté d'assurer la cohérence et la clarté de cette action a également conduit à confier au Conseil européen un rôle de stratège[416]. Si les stratégies communes prévues par le traité de Maastricht n'avaient pas permis à l'Union de disposer d'un véritable plan d'ensemble, l'Union a adopté un autre document d'une ampleur et prétention planificatrice de premier ordre : la stratégie européenne

[415] Art. 2 TFUE : « La Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun, d'une Union économique et monétaire et par la mise en œuvre des politiques ou des actions communes visées aux articles 3 et 4, de promouvoir dans l'ensemble de la Communauté un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques, un niveau d'emploi et de protection sociale élevé, l'égalité entre les hommes et les femmes, une croissance durable et non inflationniste, un haut degré de compétitivité et de convergence des performances économiques, un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement, le relèvement du niveau et de la qualité de vie, la cohésion économique et sociale et la solidarité entre les États membres. ».
[416] V. *supra* dans ce titre, Chapitre I, Section 2.

de sécurité[417]. Cette dernière se présentait, lors de son adoption, comme le seul instrument contenant les lignes directrices générales relatives à l'action internationale de l'Union.

Bien que les dispositions du traité soient désormais plus précises quant à cette action, ce document demeure une référence en ce qui concerne la précision de l'identité stratégique européenne. En effet, la stratégie européenne permet aux responsables de l'Union d'exposer leur vision des relations internationales, ainsi que leur projet de développement d'une puissance européenne agissant dans ce cadre. En redéfinissant son rapport au monde, sous l'angle de la dimension sécuritaire, le document réalise un véritable travail de construction de l'identité européenne. Il permet alors de préciser la valeur politique fondamentale de certains objectif et principes sructurant son action extérieure, en particulier de sa volonté de défendre ses valeurs et d'utiliser des modalités reflétant une approche favorable aux mécanismes de coopération internationale. Partant d'une nouvelle évaluation des perspectives internationales (A), elle redéfinissait les axes principaux de sa politique extérieure en présentant son projet pour les relations internationales (B).

A) Une réévaluation des perspectives internationales de l'Union

Il convient en premier lieu de s'arrêter sur la portée du document stratégique. Bien que dénommée « stratégie », elle ne ressemble que partiellement à son équivalent américain, la *National Security Strategy*, à laquelle elle se présente pourtant comme une réponse[418]. Elle dispose en effet d'une portée « pratique » moins évidente[419]. Elle reste, par exemple, plus vague en ce qui concerne les conditions relatives au déclenchement de l'usage de la force[420]. Cette différence d'approche émane de la volonté même de l'auteur principal. L'ex-haut représentant pour la PESC voyait, en effet, dans la stratégie européenne de sécurité « une sorte de

[417] « Une Europe sûre dans un monde meilleur », Bruxelles, 12 déc. 2003 ; pour un commentaire v. A. DUMOULIN, « La sémantique de la « stratégie » européenne de sécurité. Lignes de forces et lectures idéologiques d'un préconcept », *AFRI*, 2005, pp. 632-646. ; A. TOJE, « The 2003 European Union Security Strategy : a critical appraisal », *EFAR* 2005, pp. 117-133 ; E. REMACLE, « La stratégie européenne de sécurité : plus "occidentale" qu'"européenne" » *in* B. DELCOURT, D. DUEZ et E. REMACLE (dir.), *La guerre d'Irak : prélude d'un nouvel ordre international ?*, 2004, Bruxelles, Lang, pp. 41-59 ; S. BISCOP, « La stratégie européenne de sécurité: un agenda ambitieux», *Défense nationale* mai 2004, p.55-66 et « La stratégie européenne de sécurité : premier bilan d'un projet d'intégration », *Défense nationale* 2006, vol. 62, pp. 53-63.

[418] A. TOJE, *op. cit.*, p. 120 ; elle répond en particulier à la stratégie émise par l'administration Bush en 2002, v. "The National Security Strategy of the United States of America", septembre 2002.

[419] A. DUMOULIN estime qu'elle constitue plutôt une vision qu'une stratégie, Ibid., p. 645.

[420] A. TOJE, *op. cit.*, p. 121 et s. ; A. DUMOULIN fait à ce propos le même constat estimant qu'elle n'est de fait « ni un concept opérationnel définissant les critères et les règles d'engagement de sécurité, ni un dictionnaire permettant de définir la finalité politique des missions de l'UE », A. DUMOULIN, « L'adaptation de la stratégie européenne de sécurité, le livre blanc sur la sécurité et le nouveau concept stratégique de l'OTAN : un recadrage des postures », *AFRI* 2009, p. 166.

philosophie générale de l'action [de l'Union] dans le monde »[421]. Premier véritable instrument d'ampleur global, ce document identifiait les objectifs essentiels de l'action internationale de l'Union, ainsi que les priorités qui devaient la guider. Ainsi, bien qu'il soit difficile de qualifier ce texte de véritable stratégie, il « reste assurément un cadre normatif porteur de principes directeurs » qui justifie l'intérêt qui doit y être porté[422].

Le document établi par J. SOLANA a permis à l'Union de s'interroger sur son rôle et ses perspectives sur la scène internationale au regard des transformations subies par cette dernière. Le point de départ de ce renouvellement stratégique était le constat de la nécessité de modifier les priorités sécuritaires de l'Union. La réussite du projet européen a, en effet, conduit à faire disparaître les menaces intra européennes qui ont marqué la première moitié du XX^{ème} siècle. La réussite de l'entreprise européenne fondée sur les valeurs revendiquée aujourd'hui par le TUE représente le premier élément de la sécurité du continent. De fait, le rapport écartait toute hypothèse de menaces entre membres de l'Union. Si le continent européen n'était pas considéré comme intégralement pacifié, les troubles le concernant trouvaient leurs origines hors des frontières de l'Union[423]. Par ailleurs, si la suprématie militaire américaine héritée de la fin de la guerre froide était incontestable, les européens estimaient impossible pour un seul Etat de faire face aux problèmes qui pourraient survenir[424]. Enfin, le rapport estimait qu'une Union de 25 Etats, forte d'une population dépassant les 450 millions d'habitants et d'une production représentant un quart du produit national brut mondial, constituait « inévitablement un acteur mondial »[425].

Ces constatations sont convenues, mais elles permettent tout de même de clarifier le fil de la réflexion qui guidait la mise en place et les directives de l'action extérieure de l'Union. En cela, la présentation des motivations sous-jacentes à la volonté de l'Union d'agir sur la scène internationale n'est pas sans rappeler le concept de la « destinée manifeste »[426] qui

[421] J. SOLANA, « Préface », *in* N. GNESOTTO (dir.), *La Politique de sécurité et de défense de l'UE. Les cinq premières années (1999-2004)*, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, Paris, 2004, p. 6.
[422] A. DUMOULIN, « L'adaptation de la stratégie européenne de sécurité, le livre blanc sur la sécurité et le nouveau concept stratégique de l'OTAN : un recadrage des postures », *AFRI* 2009, p. 166.
[423] « Une Europe sûre dans un monde meilleur », préc., p. 1.
[424] *Idem.*
[425] *Idem.*
[426] Le terme trouverait son origine dans un article publié en 1845 par JOHN L. O'SULLIVAN dans *the democratic review*, cité par R. LACOUR-GAYET, *Histoire des Etats Unis, Des origines à la fin de la guerre civile*, t. I, Paris, Fayard, 1976, p. 303 ; l'expression, initialement utilisée pour justifier l'expansion territoriale des Etats-Unis au XIXème siècle, constituerait un tendance messianique profonde de la politique extérieure américaine, v. not. Y. Lacoste « Les États-Unis et le reste du monde », *Hérodote* 2003, vol. 2, n°109, p. 5 ; sur ce concept v. not. B. VINCENT, *La Destinée manifeste*, Messène, Paris, 1999, 118 p. ; G. HUGUES (dir.), La « destinée manifeste » des Etats-Unis au XIXe siècle : aspects idéologiques et politiques, Paris, éditions du temps, 1999, 220 p. ; et F. CLARY (dir.), *La destinée manifeste des Etats-Unis au XIXe siècle : aspects culturels, géopolitiques et idéologiques*, Rouen, PU de Rouen, 220 p.

caractériserait une tendance profonde de la politique des Etats-Unis d'Amérique[427]. En effet, l'Union s'enorgueillit d'avoir réussi à apporter la paix sur son continent en portant à son paroxysme les valeurs humanistes sur lesquelles elle se fonde. Malgré cela, le rapport faisait état de ce que le monde demeurait menaçant et que le poids de la sécurité internationale ne pouvait uniquement reposer sur l'action des Etats-Unis. Son poids politique, économique et symbolique réclamait donc qu'elle agisse[428]. Tout comme les Etats-Unis, l'Union ne choisirait donc pas d'agir en dehors de ses frontières, elle le devrait[429]. La philosophie soutenant le rapport conduisait au constat que les valeurs et la position de l'Union européenne exigeaient qu'elle intervienne tant pour les Etats de l'Union que pour le monde qui nécessiterait son aide. Cet ensemble de circonstance amenait le haut représentant à conclure l'ouverture du rapport en déclarant que « l'Europe doit être prête à assumer sa part dans la responsabilité de la sécurité internationale et de la construction d'un monde meilleur »[430].

L'approche sécuritaire est, quant à elle, intimement liée à l'identification des menaces. Ce point représentait d'ailleurs l'un des éléments de satisfaction de l'adoption de cet instrument. J. SOLANA estimait avec fierté que « pour la première fois, l'UE s'est mise d'accord sur une évaluation commune de la menace et a défini des objectifs clairs pour la promotion de ses intérêts en matière de sécurité, sur la bases [des] valeurs essentielles »[431]. Comme on pouvait s'y attendre, l'Union écartait l'hypothèse d'une agression d'envergure contre un Etat membre en la jugeant « improbable »[432]. La sécurité de l'Europe ne dépendait donc plus, selon sa vision stratégique, de sa capacité à se défendre d'agressions étatiques, mais de la lutte contre des menaces moins visibles et prévisibles.

Sans surprise, le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massives constituaient les dangers estimés comme les plus sérieux pour l'organisation internationale[433]. L'association de ces deux menaces paraît d'ailleurs être le pire scénario envisageable pour la sécurité de l'Europe. Les conflits régionaux sont également visés comme des éléments

---

[427] D'une manière similaire il a pu être estimé que la paix en Europe et l'expérience acquise par les membres de l'Union à ce propos devraient leur servir à repenser l'ordre du monde, B. DELCOURT, « La séduction du concept d'impérialisme libéral auprès des élites européennes : vers une redéfinition de la politique étrangère de l'Union européenne » *in* E. JOUANNET et H. RUIZ FABRI (dir.), *Impérialisme et droit international en Europe et aux Etats-Unis*, Paris, Société de législation comparée, 2007, p. 99.

[428] Le constat est également fait outre atlantique où la stratégie américaine énonce que « *the burdens of a young century cannot fall on american shoulders alone* », « National Security Strategy », the white house, Washington, mai 2010, p. II (disponible sur www.whitehoouse.gov).

[429] « Une Europe sûre dans un monde meilleur », préc., p. 1.

[430] *Idem.*

[431] J. SOLANA, « stratégie européenne de sécurité – une Europe sûre dans un monde meilleur », 2009, Bruxelles, office des publications européennes, p. 4.

[432] « Une Europe sûre dans un monde meilleur », préc., p. 3.

[433] *Idem.*

menaçant la sécurité européenne. Bien sûr ces conflits menacent directement ses valeurs, mais ils représentent surtout un terreau propice au développement de l'extrémisme, et par conséquent du terrorisme, à l'accroissement de la criminalité organisée et plus généralement participent de la déliquescence des Etats. De la même manière, l'existence de conflits régionaux présente le danger d'assister à un contournement de la politique de réduction des armes de destruction massives. La déliquescence des Etats, matérialisée par la mauvaise gestion des affaires publiques, est par ailleurs susceptible de conduire aux mêmes conséquences, tout comme la criminalité organisée. En fait, ces trois éléments se trouvent liés en ce qu'ils évoluent de manière symbiotique[434]. L'augmentation de l'un de ces facteurs de risque permet un accroissement corrélatif des autres. De sorte qu'il est indispensable pour faire cesser durablement et surement ces menaces d'apporter des réponses coordonnées à ces différents problèmes.

Sur les plans sécuritaires et identitaires, la stratégie européenne de sécurité ambitionne donc de participer de la définition du rapport de l'Union au monde. Ce faisant, elle constitue évidemment un point d'ancrage significatif de la recherche d'un politique internationale cohérente à défaut de présenter le caractère stratégique applicable de son équivalent américain.

B) Une politique extérieure porteuse d'une vision européenne des relations internationales

C'est partant de l'affirmation de son ambition internationale et de l'identification de ces menaces qui caractérisent l'époque post guerre froide que l'Union se fixe des objectifs stratégiques en matière sécuritaire. L'actualisation des menaces a inévitablement conduit à repenser le modèle de défense européenne. En effet le « concept traditionnel d'autodéfense (jusqu'à la guerre froide et pendant toute sa durée) reposait sur la menace d'une invasion »[435]. A l'évidence, celui-ci ne pouvait continuer de gouverner l'approche européenne concernant sa sécurité.

En réponse aux nouvelles menaces, l'Union propose au travers de sa stratégie une approche préventive de celles-ci[436]. La circonstance qu'aucune des menaces ne soit « purement militaire »[437] la pousse à envisager des approches intégrées des problématiques. Lier les

[434] Sur l'actualisation des menaces et leurs imbrications, v. P. DU BOIS, « Anciennes et nouvelles menaces : les enjeux de la sécurité en Europe », *Relations internationales* 2006, vol. 1, n° 125, pp. 5-16.
[435] « Une Europe sûre dans un monde meilleur », préc., p. 7.
[436] Le document énonce notamment qu' « [i]l n'est jamais trop tôt pour prévenir des conflits et des menaces », « Une Europe sûre dans un monde meilleur », préc., p. 7.
[437] *Idem*.

approches économiques et politiques permettrait ainsi une lutte efficace contre la prolifération des armes[438]. De même, concernant les Etats en déliquescence, il pourra être nécessaire de recourir tant aux instruments militaires qu'aux moyens humanitaires[439]. Le haut représentant estime l'Union « particulièrement bien équipée » pour apporter de telles réponses intégrées.

La stratégie européenne se fonde également sur une approche particulière de sa géographie avoisinante. Il y est proposé la mise en œuvre d'une véritable politique de voisinage[440]. La préservation de la paix et de la sécurité aux frontières de l'Europe est, bien entendu, un aspect primordial de cette stratégie. L'Union devrait donc se focaliser en premier lieu sur son continent et son environnement proche, en particulier la région du bassin méditerranéen. De la même manière, la stratégie justifie la globalisation des objectifs, opérée lors de l'adoption du traité de Lisbonne, par l'entremêlement des menaces qui pèsent sur sa sécurité. Si l'aspect sécuritaire est l'enjeu principal de la stratégie, le haut représentant constate qu'elle ne peut être isolée d'éléments annexes. Les liens indicibles entre sécurité et développement obligent notamment à adopter une approche intégrée de ces problèmes pour assurer la sécurité de l'Union.

Au-delà de ces objectifs stratégiques concrets pour sa sécurité, la stratégie européenne se proposait surtout d'énoncer la vision européenne des relations internationales. Selon ce document l'Union devait promouvoir « un ordre international fondé sur un multilatéralisme efficace »[441]. Le titre entendait répondre à la position américaine lors de la rédaction de cette stratégie. Car si les Etats-Unis défendaient alors le multilatéralisme dans les relations internationales, ils ne semblaient pas en percevoir les mêmes implications[442]. Dans ce contexte, le texte élaboré par le haut représentant explicitait la vision stratégique européenne à long terme. La rédaction se rapprochait notablement de celle d'une profession de foi[443].

---

[438] *Idem*.
[439] *Idem.*
[440] « Une Europe sûre dans un monde meilleur », préc., p. 7 et s.
[441] « Une Europe sûre dans un monde meilleur », préc., p. 9.
[442] Si la « National Security Strategy » de 2002 fait référence à cette notion, il semble toutefois qu'il faille comprendre que le multilatéralisme tel que conçu par l'administration américaine d'alors se fonde sur l'acceptation par les partenaires de ces pays du *leadership* américain, v. « The National Security Strategy of the United States of America », septembre 2002, p. 7 ; l'administration américaine va d'ailleurs jusqu'à y rappeler : "*we will not hesitate to act alone*" ; v. en ce sens A. TOJE, *op. cit.*, p. 129 ; v. égal. S. DUKE, 'The European Security Strategy *in* a Comparative Framework: Does it make for Secure Alliances *in* a Better World?', *EFAR* 2004, vol. 9, pp. 459–481.
[443] Il s'agit toutefois d'une remarque qui peut également s'adresser aux stratégies américaines, les formules qui parsèment le document ne laissent planer aucun doute quant à la teneur politique du message renfermé ;ainsi, le corps même de la stratégie de 2010, comme des précédentes au demeurant, est parsemé de citations du président des Etats-Unis d'une teneur bien plus politique qu'opérationnelle ou stratégique ; par exemple la partie intitulée « Stratégic Approach » s'ouvre sur cette citation prononcée devant l'Assemblée génrale des Natios Unies le 22 septembre 2009 : « *More than at any point in human history—the interests of nations and peoples are shared. The religious convictions that we hold in our hearts can forge new bonds among people, or tear us apart. The*

Il en résulte l'énonciation d'objectifs consensuels et généraux. Ainsi, l'Union s'y donnait notamment pour objectif « de construire une société internationale plus forte, des institutions internationales qui fonctionnent bien et un ordre international fondé sur un ensemble de règles »[444]. La proposition européenne postulait en faveur d'un renforcement des institutions internationales au détriment des Etats. L'Union européenne entendait également défendre le concept de Communauté de droit[445] en estimant que le système institutionnel international devrait reposer essentiellement sur un ensemble de règles plutôt que sur une coopération politique chaotique entre Etats. En d'autres termes, l'Union entendait assurer la projection de son modèle au niveau mondial. La stratégie européenne rendait explicite le projet européen pour la scène internationale. Cet élément participe sans conteste du mouvement tendant à qualifier l'Union européenne de « puissance normative »[446].

Cet objectif est appuyé par la déclaration selon laquelle l'Union européenne s'engage à « défendre et à développer le droit international ». Cette déclaration révèle qu'il ne s'agit pas d'une approche instrumentale de la règle, mais que la protection de l'existence même de la règle constitue un objectif indépendant. Il en résulte que l'Union européenne annonce ici les grandes lignes d'une politique juridique extérieure à la fois rigide et favorable au droit international[447]. Si tant est qu'il fallait que cela soit précisé, l'Union précisait considérer que l'ordre international devrait reposer sur l'organisation des Nations Unies. Toutefois, elle n'occultait pas pour autant les autres organisations internationales dont le développement lui apparaissait important. En conséquence, l'Union s'engageait à user des moyens nécessaires pour renforcer cette organisation de manière à ce qu'elle puisse accomplir une œuvre similaire, au plan mondial, à celle réalisée par l'Union européenne sur son continent.

Sa volonté de promouvoir un ordre international fondé sur le droit la conduit inévitablement à vouloir développer ce dernier facteur de manière à ce qu'il puisse apporter des réponses spécifiques aux problématiques internationales identifiées comme prioritaires. Sont

technology we harness can light the path to peace, or forever darken it. The energy we use can sustain our planet, or destroy it. What happens to the hope of a single child—anywhere—can enrich our world, or impoverish it. ».

[444] « Une Europe sûre dans un monde meilleur », préc., p. 9.

[445] Concept auquel la Cour fait désormais directement référence, v. CJCE 23 avril 1986, *Les Verts*, aff. 294/83, *Rec*. I-1339 ; v. not. D. SIMON, « La communauté de droit » *in* F. SUDRE, *Réalités et perspectives du droit communautaire des droits fondamentaux : journée nationale d'étude de la Commission pour l'Etude des Communautés Européennes (CEDECE)*, Faculté de droit de Montpelier les 4 et 5 novembre 1999, Bruxelles, Bruylant, 2000, pp. 85-123.

[446] Sur ce concept v. en particulier I. MANNERS, "Normative Power Europe : A Contradiction *in* Terms ?", *Journal of Common Market Studies* 2002, pp. 235-58 et Z. LAÏDI, *La norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne*, Paris, Les presses de SciencesPo, 2008, 291 p.

[447] Sur le sujet, v. G. DE LACHARRIERE, *La politique juridique extérieure*, Paris, Economica, 1983, 236 p.

ainsi en particulier visés : la prolifération des armes, le terrorisme et le réchauffement climatique.

Les gouvernements étatiques demeurant, selon les termes de la stratégie, le « fondement » de la scène internationale, l'Union entend naturellement projeter ses valeurs vers ces entités. Le respect de celles-ci est un objectif sécuritaire puisque « la meilleure protection pour notre sécurité est un monde fait d'États démocratiques bien gouvernés »[448]. Seuls des Etats respectant ces directives sont donc, à son sens, susceptibles d'œuvrer au renforcement de l'ordre international.

La stratégie européenne de sécurité offrait donc un programme ambitieux pour la politique étrangère de l'Europe. Cette stratégie, même si elle demeurait très globale et abstraite, permettait d'identifier la voie que devait suivre l'action européenne. En cela, l'objet de la stratégie n'était pas simplement programmatique, et ce d'autant qu'aucun engagement contraignant n'y est imposé, mais surtout identitaire[449]. La « codification » de certains de ces éléments, opérée par le traité de Lisbonne a d'ailleurs confirmé l'importance du processus de réflexion qui a conduit à l'adoption de cette stratégie européenne qui, si elle a été complétée, n'a pas été refondue depuis lors. En effet, la stratégie européenne de sécurité a été confirmée et précisée par un rapport élaboré 5 ans plus tard[450]. Bien que le haut représentant y entendait se garder de « toute autosatisfaction », il estimait tout de même que la politique étrangère avait produit, durant l'intervalle de bons résultats qui « s'expliquent par une approche typiquement européenne de la politique étrangère et de sécurité »[451].

En un certain sens, la stratégie a, en effet, produit l'effet recherché puisqu'elle a marqué un pas important dans le processus de définition et d'extériorisation des préceptes guidant la politique internationale de l'Union européenne. Ainsi, la stratégie donne les lignes directrices essentielles entourant la politique étrangère de l'Union. Plus encore, la volonté d'affirmer un particularisme européen, voire une exception européenne, qui ne tiendrait pas de la nature de l'Union, mais de sa méthode de conduite des relations internationales renforce l'idée que les rédacteurs du texte ont l'ambition d'établir un nouveau paradigme d'acteur international.

Le document se présente donc plus comme une stratégie conceptuelle que comme une véritable stratégie sécuritaire. Ceci permet d'expliquer que les retombées pratiques ne sont pas à la mesure du degré d'ambition affiché. Ainsi, le rapport réclamait des capacités matérielles,

[448] « Une Europe sûre dans un monde meilleur », préc., p. 10.
[449] V. not. A. DUMOULIN, « La sémantique... », *op. cit*., p. 643.
[450] « Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité – Assurer la sécurité dans un monde en mutation », Bruxelles, 11 décembre 2008.
[451] *Idem.*

notamment militaires, accrues. Or, sur ce point, il est difficile d'estimer que l'action européenne présente un bilan fort positif. L'identification des grandes lignes d'accord politique entre les membres sur les priorités internationales ne masquent guère leurs mésententes quant aux actions à mener. Si le rapport rappelle l'importance de régler la situation au Proche-Orient ainsi que l'engagement de l'Union pour une solution à deux Etats, par exemple, il convient de constater le déchirement des membres lorsqu'il s'agit de reconnaître l'existence de l'Etat Palestinien dans les enceintes internationales[452]. De sorte que si la stratégie constitue un outil pour la cohérence fondamentale de l'action extérieure de l'Union, cette importance ne se traduit pas en un gain d'effectivité immédiat pour la politique extérieure de l'Union. La stratégie énonce que les membres s'entendent sur la conception de la politique internationale, non sur les actions précises à mener. S'agissant de ces dernières, la stratégie comme les obligations de cohérence, demeurent impuissantes à créer artificiellement l'union politique entre les membres disposant encore d'intérêts divergents.

Relativement au concept toutefois, la stratégie européenne de sécurité offre aux éléments se rapportant à l'appréhension de l'Europe comme « puissance civile » une importance toute particulière. Cette circonstance justifie alors que cette ligne politique puisse être considérée comme un hypothétique élément identitaire aux côtés de la défense des valeurs explicitement mentionnée par droit primaire. En ce sens, ces indices indiquent que les Etats membres et institutions de l'Union européenne sont attachés à ce que l'identité internationale de l'Union européenne se détermine par rapport au concept d'un acteur influençant les relations internationales en respectant et développant le cadre normatif et coopératif international.

[452] Ainsi lors du vote à l'Assemblée générale des Nations Unies concernant la reconnaissance d'un Etat palestinien, 13 Etats de l'Union européenne ont voté en faveur de la résolution, 13 Etats se sont abstenus et 1 Etat a voté à l'encontre de cette résolution, Résolution 67/19 du 29 novembre 2012 « Statut de la Palestine à l'organisation des Nations Unies ».

Conclusion du Titre II :

La dissémination des compétences extérieures dans la dualité des ex-piliers de l'Union européenne l'a paradoxalement contrainte à élaborer des mécanismes permettant de renforcer l'unité de son action internationale. Les nécessités de la pratique des relations internationales ont ainsi participé à rapprocher les éléments divergents de la structure institutionnelle unique.

Le droit primaire admet explicitement, dans certains cas, que l'usage complémentaire de certaines compétences de la PESC et du TFUE soit indispensable. La liaison qui est alors opérée témoigne de la volonté des Etats membres d'assurer la bonne marche de l'action internationale de l'Union européenne. L'absence de cette reconnaissance s'agissant des mesures restrictives eut, en effet, été fatale à la construction de l'Union en tant qu'acteur international. En dehors de ce cas spécifique, les institutions ont su pragmatiquement adapter la conduite de leurs actions afin d'assurer la complémentarité des actions fondées sur les mécanismes intergouvernementaux et supranationaux. Cette circonstance témoigne de la relativité de la séparation structurelle et de la capacité des institutions de la dépasser lorsqu'il s'agit d'assurer la construction d'une politique internationale unique.

Dans cette perspective, le traité de Lisbonne œuvre à diminuer les obstacles structurels en améliorant les outils de conduite et d'élaboration de la politique internationale de l'Union. Les réformes institutionnelles entreprises entraînent sans conteste une amélioration de l'unité structurelle de l'action extérieure. La double casquette attribuée au nouveau haut représentant lui offre véritablement la charge exclusive de la conduite de la PESC ainsi que la reprise des responsabilités du commissaire chargé des relations extérieures. Il ne représente pas alors qu'un nouveau « visage » des affaires étrangères de l'Union européenne. Il se présente comme le chef d'orchestre de celle-ci à défaut d'en être le compositeur. Au plan institutionnel il constitue l'individualisation de la conciliation des intérêts du modèle intergouvernemental et du modèle communautaire. L'apport des modifications apportées au Conseil européen apparaîtrait presque moins flamboyant malgré l'institution de son président. Toutefois, le repositionnement de cet organe dans le cadre institutionnel et dans celui des affaires internationales vise indubitablement à renforcer l'unité de l'action extérieure.

Il permet, indirectement, à la PESC de retrouver son rôle le plus essentiel dans l'optique de la construction de son action internationale. L'essence profondément politique de ce pilier trouve à s'exprimer dans son rôle fondamental de vecteur de politisation de l'action de l'Union. Cette politique commune permet ainsi de supporter le rôle de porte-voix politique de

l'institution sur la scène internationale en exprimant directement le message politique de l'Union européenne et en remettant dans la perspective de sa politique internationale, les actions externes entreprises par l'Union. En renforçant l'expression de la face politique de son action, la PESC permet à l'action extérieure de remplir son rôle d'affirmation identitaire.

A l'évidence, ces progrès se devaient d'être accompagnés de relais substantiels s'agissant de la conduite des relations extérieures de l'Union européenne. L'unification de la politique internationale suppose, en effet, de lier l'exercice des politiques externes. Dans ce cadre, le droit de l'Union européenne bénéficie de multiples soutiens visant à garantir la cohérence d'ensemble de l'action extérieure.

L'importance de la recherche de cohérence se matérialise principalement par l'obligation de loyauté qui irrigue l'ensemble des rapports internes de l'Union pour permettre d'assurer l'unité de la politique internationale. Elle implique l'obligation pour les membres d'être loyaux envers les institutions qui exercent leurs compétences internationales afin de les mettre en position de remplir au mieux les objectifs qui sont assignés aux politiques européennes. La circonstance qu'elle soit complétée par d'autres dispositions du droit primaire visant à assurer la cohérence de l'action internationale de l'Union témoigne de la volonté politique des Etats de réaliser des progrès dans ce domaine. En particulier, la recherche de cohérence prend, dans le cadre de la PESC une autre ampleur que l'on retrouve au travers la notion de solidarité mutuelle entre les membres. La recherche de cohérence contribue, en effet, dans ce cadre spécifique à l'établissement et au renforcement de l'union politique. L'unité de l'action repose alors sur la progression de cette solidarité qui participe de sa constitution et en garantit la substance.

La recherche d'une unité de l'action extérieure impose le recours à divers mécanismes censés assurer la cohérence des actions des institutions et de la matérialité des politiques externes mises en œuvre. Surtout, elle impose de déterminer les piliers matériels de cette cohérence par l'identification des objectifs et buts qui fédèrent l'ensemble des actions externes menées par l'Union. Il en résulte que les mécanismes de cohérence se trouvent intimement liés au processus d'affirmation identitaire de l'Union sur la scène internationale. Cet objectif perdure au travers des efforts réalisés en faveur de l'unification de la politique extérieure de l'Union européenne. La recherche et la mise en lumière des éléments fondamentaux de l'action extérieure de l'Union relèvent sans conteste de ce processus.

En effet, dans la détermination de l'encadrement de son action, le droit primaire comme la construction politique représentée par la stratégie européenne de sécurité participent à la détermination et à la définition de cette identité internationale que l'Union européenne souhaite

projeter. Ce progrès témoigne vraisemblablement de l'état de la maturité de l'union politique. Si les éléments restent vagues et relativement consensuels, ils témoignent de l'affichage d'une certaine singularité en tant qu'acteur international notamment par la déclaration d'une politique juridique extérieure symbolisant la spécificité de son processus de maturation interne.

Ainsi, l'Union affirme aujourd'hui explicitement des éléments ce qu'elle revendique comme étant la fondamentalité de la politique international qu'elle entend mener, ce qui atteste de l'accélération de son processus de construction identitaire.

Conclusion de la première partie

Le domaine des relations extérieures de la construction européenne est sans aucun doute celui qui a subi la plus importante transformation depuis l'origine. L'action externe de l'Union européenne ne se résume plus à garantir l'ordre juridique communautaire des remises en cause que pourrait engendrer la sphère internationale. L'important essor des relations externes est indiciblement lié à celui de la construction politique institutionnelle. Le renforcement de la dimension politique de la construction européenne, qu'il s'agisse du cadre communautaire ou du cadre inter-gouvernemental, accompagne le renforcement de la dimension internationale de l'Europe.

Il en résulte naturellement que l'action internationale représente l'un des enjeux de l'évolution européenne. La mutualisation ou l'intégration des politiques nationales constitueraient autant d'éléments déterminants de la transformation de l'organisation en une entité politique d'un autre type. En tout état de cause, le renforcement de de la politique extérieure de l'Union la différencie des autres entités qui partagent son statut juridique.

La politique extérieure unique de l'Union est sans aucun doute un enjeu de la construction européenne sur les plans internes et internationaux. Au plan interne, elle requiert de dépasser la séparation juridique et politique du cadre institutionnel artificiellement unifié. Elle implique de recourir à l'ensemble des compétences dont dispose l'Union européenne pour déployer une politique unique qui transcenderait les clivages politiques et juridiques au service de l'accomplissement d'une ambition et d'une vision de politique internationale.

En ce sens, la construction de la politique internationale de l'Union européenne prend appui sur la construction identitaire qu'implique sa volonté de devenir un acteur international. La nécessité d'influencer l'environnement international rend, en effet, indispensable de déterminer les lignes directrices et finalités spécifique du pouvoir que l'on souhaite exercer pour y parvenir. Ainsi, le processus de construction d'une identité internationale rejoint celui d'unification politique dès lors que les membres se doivent de déterminer les caractéristiques fondamentales de leur action commune sur la scène internationale.

Les efforts d'encadrement de l'action extérieure répondent à cette nécessité et témoignent de l'avancée considérable du processus d'unification politique. Ils attestent de l'importance fondamentale des préceptes de base de la construction européenne que les membres et l'Union souhaitent sans surprise élever au rang d'élément identitaire.

Il appartient dès lors aux autorités d'assurer la projection de ces émanations internes de la substance européenne. Comme elle semble le prendre en compte, l'Union se doit, pour

assurer la projection efficace de l'identité qu'elle-même détermine, d'assurer la fidèle traduction de celle-ci au plan international. Son action internationale reflétera, en effet, la réalité ou la relativité de la portée identitaire des éléments qu'elle revendique comme tels.

Partie II :
La conduite de l'action internationale, vecteur de projection identitaire

La construction de la politique étrangère européenne se confond avec la construction de l'Union politique. La mutualisation des questions de politique étrangère, jusqu'alors traitées au plan national, s'affiche comme l'un des vecteurs de rapprochement politique des Etats y participant. En mettant en commun des politiques indiciblement liées à l'expression de la souveraineté, la construction européenne franchit naturellement un cap qualitatif dans l'intégration qu'elle poursuit.

Ce pas important apporte un poids significatif dans l'édification de l'institution. En effet, la rencontre des politiques extérieures nationales entraîne une mise en commun des outils de projection des identités des membres sur la scène internationale. Or, ce processus doit permettre la construction de celle de l'Union. La détermination des positions européennes quant aux questions internationales produite par le processus de socialisation est le moyen par lequel les rédacteurs ont entendu élaborer l'identité européenne qu'ils n'ont pu, faute d'accord sur celle-ci, définir plus précisément dans les traités.

Plus loquace que ses prédécesseurs quant au contenu de l'identité de l'Union européenne, le traité de Lisbonne témoigne de l'avancée du processus de construction de l'Union en tant qu'acteur international. Mais la transformation de l'Union suppose que cette identité soit pourvue d'un certain relief. Ainsi, l'action internationale de l'Union européenne devrait confirmer l'existence d'une identité propre de l'organisation européenne dans les relations internationales. Dans cette perspective, la stratégie européenne de sécurité, notamment, avançait d'importants éléments quant à l'autonomie conceptuelle de la politique étrangère de l'Union en décrivant la vision des relations internationales qui devaient encadrer son action.

Si l'effort de construction de la politique internationale exige au plan interne un travail d'élaboration et de définition identitaire, il exige au plan international d'en assurer la projection. L'affirmation de l'identité européenne implique, en effet, que l'Union s'impose comme un acteur politique majeur des relations internationales. L'influence des relations internationales et des autres acteurs internationaux rend nécessaire de concrétiser une ambition et une vision de politique étrangère.

Il s'avère dès lors nécessaire d'étudier le cadre de l'action internationale que met en œuvre l'Union européenne. Il s'agit là de s'interroger sur la capacité de l'Union européenne à internationaliser les progrès de son processus de construction politique interne. Il en résulte qu'il est nécessaire de se pencher sur la réalisation d'une projection identitaire. L'exercice implique deux étapes qui se trouvent liées. En premier lieu, il est nécessaire d'étudier l'éventuelle affirmation des traits caractéristiques du positionnement international de l'Union européenne vis-à-vis de de son statut d'acteur international et de son projet concernant les relations internationales. En un sens, ces éléments permettent de mettre en valeur une capacité et une volonté d'influence des relations internationales.

En second lieu, il est nécessaire d'examiner la corrélation de l'affirmation par l'action effectivement déployée par l'Union européenne. L'ancrage identitaire exige, en effet, une cohérence importante de la politique internationale. Il sera ainsi nécessaire de se demander si les éléments identitaires qui semblent être déterminés par la construction de la politique internationale se révèlent persister dans la mise en oeuvre de celle-ci. Il s'agira en ce sens de mesurer le décalage éventuel entre l'image que tente de projeter l'Union européenne et la réalité du caractère fondamental de certains des traits identitaires qui en ressortent. Plus précisément, il conviendra notamment de se demander si la politique internationale de l'Union est révélatrice d'une relation particulière au cadre normatif international ou si ce positionnement peut s'analyser plus classiquement en un instrument de légitimation de son action internationale.

Il importe donc d'étudier l'affirmation par l'Union européenne de sa singularité en tant qu'acteur international (Titre I). Il conviendra ensuite de relever la matérialité de l'affirmation entreprise par l'Union européenne dans le cadre de sa politique internationale (Titre II).

Titre I :
L'entreprise d'affirmation d'une identité européenne singulière dans les relations internationales

L'ordre juridique interne de l'Union européenne lui permet de disposer d'une base solide pour développer son action internationale. Il est alors nécessaire que l'Union use de ces potentialités pour développer une action extérieure qui donne crédit à son statut d'acteur international. Il importe alors que l'action internationale de l'Union européenne confirme qu'elle constitue un acteur indépendant sur la scène internationale disposant de véritables marqueurs identitaires. Dans le cas de l'Union européenne l'affirmation de l'identité suppose la réalisation de plusieurs constructions dans les relations internationales.

En premier lieu, sa nature juridique semble *a priori* constituer un facteur limitant son action extérieure. La circonstance qu'elle soit une organisation internationale paraît, de prime abord, représenter un obstacle sérieux à sa volonté de développer une politique étrangère similaire à celles portées par des Etats souverains. Le fait que l'Union ne dispose pas de toutes les compétences externes dont dispose un Etat puisque certaines restent dévolues à ses Etats membres, tandis que d'autres relèvent d'un exercice partagé représente, en effet, une difficulté particulière. Il en résulte que l'affirmation de l'identité européenne implique que l'Union impose son modèle d'acteur international à son environnement extérieur afin de participer pleinement aux relations internationales malgré sa nature et sa structure singulière.

En second lieu, l'affirmation de son identité suppose qu'elle exprime sur la scène internationale les lignes directrices fondamentales de sa politique extérieure. Le travail de construction identitaire réalisé au plan interne doit évidemment trouver un écho dans les relations extérieures de l'Union pour en confirmer la solidité et l'effectivité. Dans cette perspective il est attendu que l'Union projette les traits principaux de son identité politique sur la scène internationale. La projection au plan international de tels éléments mettrait en exergue les piliers principaux de l'union politique entre les membres de l'Union européenne.

Pour ces motifs, nous nous pencherons d'abord sur l'affirmation de l'Union européenne en tant qu'acteur autonome des relations internationales (Chapitre I). Puis nous analyserons les éléments principaux de l'affirmation d'une identité politique de l'Union sur la scène internationale (Chapitre II).

Chapitre I :
L'Union européenne, acteur propre des relations internationales

Afin d'établir sa position sur la scène internationale, l'Union européenne doit bénéficier de moyens d'intervention proches de ceux qu'elle envisage d'y concurrencer. La circonstance qu'elle reste, malgré l'importance de ses compétences, une organisation internationale, ne paraît pas constituer un avantage dans un système international classiquement fondé sur des relations interétatiques. Le dépassement du cadre post-westphalien des relations internationales se présente alors comme un défi très actuel et pratique pour l'Union européenne. Ainsi, l'affirmation de son identité passe inéluctablement par la limitation des désagréments liés à sa nature juridique.

Son cadre institutionnel soulève une autre difficulté qui semble inconnue de ses concurrents internationaux. La forme étatique implique une unité reposant sur la confiscation par les institutions centrales de l'exercice externe de la souveraineté. Quel que soit le degré d'autonomie pouvant être conservé par les entités composant un Etat, celui-ci ne se confond pas avec la notion de souveraineté. Sur ce point, l'intégration dynamique de l'Europe ne conduit pas à ce que sa situation soit comparable à celle d'un Etat. Ainsi, l'action extérieure de l'Union n'implique pas systématiquement une disparition des Etats au plan international. Les membres peuvent, en effet, conserver une latitude d'action plus ou moins importante selon la compétence en cause. De fait, même dans le cas où l'Union dispose d'une compétence internationale pour agir, il est possible que des actions étatiques demeurent autorisées et coexistent alors avec celles des institutions européennes.

La coexistence des prétentions internationales de ces entités peut rendre complexe la lecture de la politique internationale de l'Union par les tiers. Le risque est alors que cette complexité ne tende à exclure l'Union des relations internationales. L'absence de substitution intégrale de l'Union européenne à ses Etats parties peut, en effet, justifier que les tiers demeurent indifférents aux imbrications institutionnelles complexes de l'organisation. L'affirmation de l'identité européenne suppose de relever le défi d'imposer son existence en tant qu'acteur international autonome. Elle lui impose alors de parvenir à convaincre les tiers de composer, au moins partiellement, avec son architecture complexe.

Dans ce cadre, il nous semble opportun d'examiner le cadre d'intervention de l'Union européenne dans les relations internationales. Il convient en premier lieu de se pencher sur ses rapports avec les organisations internationales (Section I). En effet, son aptitude à y disposer

d'une place reflétant son identité est révélatrice de sa capacité d'influence. En second lieu, il apparaît nécessaire d'analyser la capacité de l'Union européenne à s'engager au plan international lorsque l'Union ne bénéficie pas de la possibilité de s'engager à titre exclusif. Il s'agit alors de se pencher sur l'utilisation des accords mixtes dans le cadre de sa participation aux relations internationales (Section II).

Section I : Une admission progressive de la singularité l'Union européenne au sein des organisations internationales

La capacité de l'Union à prendre part aux relations internationales fait partie intégrante de son processus d'affirmation identitaire. Sa faculté à imposer sa participation à des organisations intergouvernementales permet d'évaluer la réussite de ce processus. Son admission à participer aux travaux des organisations internationales, notamment universelles, tend, en effet, à mettre en lumière son importance sur la scène internationale.

Cette participation peut relever de différentes modalités. C'est naturellement l'acquisition d'un statut de membre d'une de ces organisations qui met le plus en valeur la singularité de l'Union européenne (I). Il n'en reste pas moins vrai que l'Union œuvre à affirmer sa particularité vis-à-vis des autres organisations internationales lorsqu'elle doit recourir aux autres modes de participation (II).

I L'attribution du statut de membre d'une organisation internationale, révélateur de la singularité de l'Union européenne

La reconnaissance à l'Union européenne du statut de membre d'une organisation internationale représente un objectif intermédiaire important de l'action extérieure. Un tel statut, classiquement réservé aux Etats, simplifie inévitablement les rapports internationaux de l'Union en lui permettant de développer plus aisément sa politique. Il représente par ailleurs une reconnaissance du poids de l'institution européenne. En ce cas, l'Union peut en effet siéger parmi les Etats parties à l'organisation alors qu'elle reste orpheline de leur plus importante qualité.

Dans le cadre de la recherche de l'affirmation identitaire de l'Union, il est intéressant de s'interroger sur le degré d'ouverture des organisations internationales à la participation, en tant que membres d'autres organisations, notamment régionales (A). Dans la même perspective

il nous apparaît important d'analyser les conséquences de cette participation sur celle des membres de l'Union (B).

A) L'acquisition du statut de membre d'organisations internationales réservée à l'Union

L'ouverture de l'attribution de la qualité de membre à l'Union exclut l'idée d'un principe général interdisant qu'une entité autre qu'étatique ne puisse être membre d'une organisation internationale (1). Mais il convient de s'interroger sur le degré de l'ouverture consentie par les organisations accueillantes pour se demander s'il ne s'agit pas là d'un régime réservé seulement à l'Union européenne qui témoignerait de la reconnaissance, au plan international, de son caractère *sui generis*. En effet, la portée de l'ouverture dont il est question se trouve, dans les faits, drastiquement limitée (2).

1) La remise en cause de l'attribution exclusive de la qualité de membre aux Etats.

Alors que le statut d'Etat offre des potentialités d'action internationale en principe illimitées, le statut d'organisation internationale est une source de limitation des capacités d'action de l'Union européenne. Cette dernière dispose d'un intérêt certain à participer aux activités des organisations internationales[1]. Néanmoins, la question de sa participation ne peut être examinée uniquement à la lumière des capacités que lui confèrent ses traités constitutifs. La participation de l'Union à ces organisations dépend au moins autant de considérations extérieures à l'Union[2]. Au compte de celles-ci figurent les possibilités juridiques d'accueil d'organisations desquelles elle souhaite devenir membre.

Le concept même d'organisation internationale ne semblait traditionnellement permettre qu'aux seuls Etats d'en devenir membres[3]. Les définitions classiques des organisations internationales paraissaient d'ailleurs renvoyer à cette conception en ce qu'elles apparentaient l'organisation à une association d'Etats souverains[4]. La dénomination d' « organisation intergouvernementale » que retenait la convention de Vienne sur le droit des

[1] J. RIDEAU, « La participation de l'Union européenne aux organisations internationales » *in Droit international et droit communautaire, perspectives actuelles*, colloque de la SFDI, Paris, Pedone, 2000, p. 309.
[2] *Ibid.*, p. 310.
[3] V. par ex. P. DAILLIER, M. FORTEAU et A. PELLET, *Droit international public*, Paris, L.G.D.J, 2009, 8éme édition, p. 650.
[4] V. en particulier la définition offerte par Sir GERALD FITZMAURICE dans l'article 3 de son rapport sur le droit des traités qui évoque l'idée d'un « groupement d'Etats », *Annuaire de la Commission de droit international* 1956-II, p. 110.

traités semblait également se rallier à cette position théorique[5]. Ainsi, si l'on s'en tient à une approche classique, il en ressort que la qualité de membre d'une organisation internationale parait être réputée réservée aux Etats.

Cette présomption s'ancre sur une pratique peu favorable à la participation des organisations intergouvernementales à ces mêmes entités. Ainsi, les principales organisations internationales créées suite à la seconde guerre mondiale excluaient explicitement une participation des organisations internationales semblable à celle des Etats[6]. Le statut de l'Union européenne ne lui permet donc pas de postuler à une place de membre au sein de cette catégorie d'organisations internationales. Ainsi en va-t-il notamment des Nations Unies qui réservent cette qualité aux seuls Etats qui rempliraient les conditions imposées par la Charte[7].

L'intégration européenne a évidemment motivé les institutions de l'Union à faire la recherche d'une meilleure « représentation externe de l'unité interne »[8]. Le refus des organisations d'accorder aux Communautés une place équivalente à celle donnée aux Etats conduisait J.-P. JACQUE à constater que l'« évolution externe est plus lente que l'évolution interne des Communautés »[9]. Cette situation n'est guère surprenante. Un alignement instantané de l'ordre international sur l'évolution de l'Union européenne supposerait qu'il soit automatiquement donné un effet juridique, dans l'ordre international, à tout changement des circonstances de droit touchant l'ordre interne de l'Union. De fait, il serait nécessaire que les Etats tiers et les autres organisations internationales acceptent par avance et de manière générale de tirer les conséquences juridiques, dans le cadre international, des avancées institutionnelles de l'Union.

Bien que juridiquement possible, cette éventualité présente de maigres chances de se réaliser. Il est sans conteste complexe d'amener les tiers à se voir opposer les conséquences de l'intégration juridique qu'impliquent les traités. En effet, l'admission préalable d'un alignement automatique revient à rendre opposable les traités sur l'Union européenne aux tiers. Ainsi, la

[5] Art. 2 § 1, i) « L'expression « organisation internationale » s'entend d'une organisation intergouvernementale. » ; convention faite à Vienne le 23 mai 1969, entrée en vigueur le 27 janvier 1980, Nations Unies, *Recueil des Traités,* vol. 1155, p. 331 ; en ce sens, P. DAILLIER, M. FORTEAU et A. PELLET, *ibid.*

[6] C'est notamment le cas de l'ONU (article 4 de la Charte des Nations Unies), du FMI (Article II, section 2 des Statuts) et de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (art. II des Statuts) ; il en va également d'Organisations créées avant telle que l'OIT (article 1 de la constitution), bien que dans ce cas, la représentation tripartite des membres implique la participation d'autres entités que les Etats (articles 3 et s.) ; la Société des Nations admettaient pour sa part en tant que membre, tout « Etat, dominion ou colonie qui se gouverne librement » (art. 1 § 2 du Pacte de la Société des Nations).

[7] Article 4 de la Charte des Nations Unies.

[8] J.-P. JACQUÉ, « La participation de la Communauté économique européenne aux organisations internationales universelles », *AFDI*, 1975, p. 924.

[9] *Ibid.*, p. 948.

déception à ne pas voir les Communautés bénéficier d'un statut plus favorable se doit d'être relativisée. En ce sens, R. KOVAR rappelait déjà en 1975, l'absence de caractère immuable des pratiques encadrant la participation européenne aux organisations universelles en constatant qu'elles n'étaient « que la traduction du degré actuel de l'intégration communautaire et de sa réception par la société internationale »[10]. Ce pourquoi il appartient aux acteurs de l'Union de s'assurer de la meilleure « réception » de l'approfondissement entrainé par leurs traités successifs.

La distance qui demeure entre les évolutions interne et externe de l'intégration européenne ne peut qu'apparaître insatisfaisante pour les acteurs européens. La problématique relative au statut de l'Union renvoie toutefois à la difficulté d'appréhension de sa nature véritable. Plus qu'une organisation internationale mais moins qu'un Etat, elle mériterait en conséquence un statut qui reflète sa réalité conceptuelle[11]. Or, il est difficile d'imaginer pouvoir forcer l'intégration de cette particularité dans le cadre du droit international. Cela supposerait en effet que les organisations internationales se devraient de créer un statut intermédiaire qui refléterait fidèlement la nature l'Union. La complexité, tant au plan juridique que politique, d'une telle hypothèse paraît évidente. Ceci explique qu'elle n'ait pas été approfondie. La problématique se retrouve alors réduite à la possibilité d'octroyer à l'Union européenne le statut de membre d'une organisation internationale. L'ambivalence de sa nature se découvre alors de manière plus subtile dans les modalités de vote et de représentation[12].

Malgré la position théorique selon laquelle seuls les Etats peuvent postuler au statut de membre d'une organisation intergouvernementale, le droit international ne contient aucune règle générale à ce propos. Seuls les libellés des actes constitutifs des organisations empêchent juridiquement l'adhésion de l'Union. Or, leur modification n'est aucunement inenvisageable du point de vue juridique. De sorte que les réticences à conférer ce statut à l'Union européenne s'avèrent davantage fondées sur des motifs idéologiques et politiques que juridiques[13].

Dans ce contexte, l'admission de la possibilité pour l'Union de devenir membre témoigne de l'importante avancée de sa construction institutionnelle. En effet, si ses institutions désiraient ardemment bénéficier de ce statut, seul le degré de transfert de compétence opéré au profit des institutions européennes a pu convaincre les tiers de la nécessité et de l'intérêt de lui

[10] R. KOVAR, « La participation des communautés européennes aux conventions multilatérales », *AFDI* 1975, p. 923.
[11] Pour reprendre la formule de L. GRARD dans « L'Union européenne, sujet de droit international », *RGDIP* 2006, p. 338.
[12] V. *infra* dans le même paragraphe, B).
[13] V. not. J. GROUX et Ph. MANIN, *Les Communautés européennes dans l'ordre international*, Bruxelles/Luxembourg, office des publications européennes, 1984, p. 72.

accorder une telle place. Il est alors possible d'estimer que l'ouverture du statut de membre à l'Union découle de la reconnaissance par les tiers de la singularité et de l'importance de l'intégration réalisée.

En pratique, c'est d'abord dans le cadre des organisations internationales de pêche que l'Europe a réussi à faire valoir sa situation particulière en y obtenant le statut de membre[14]. L'exemple spécifique de ces organisations à la fois spécialisées et territorialement limitées n'est pas un précédent unique. Certes, la réussite de l'Union européenne à disposer d'un statut spécifique reste numériquement modeste puisque peu d'organisations ont consenti à lui conférer ce statut. Néanmoins, l'Union a réussi à imposer sa présence autonome dans certaines des plus importantes organisations puisqu'elle siège désormais avec cette qualité à l'OMC, à la FAO ou encore à la BERD.

La plupart des exemples d'organisations internationales ayant accepté d'octroyer ce statut concernent des organisations relativement récentes. La circonstance que leur création ait été réalisée après que l'intégration européenne soit parvenue à un degré suffisamment important peut expliquer qu'il ait été plus aisé de convaincre les tiers de la nécessité d'admettre la singularité de la situation européenne[15]. En effet, s'agissant de ces exemples, la question a pu être débattue à l'occasion des travaux concernant la rédaction du traité constitutif. Dans le cas des organisations plus anciennes, l'admission de l'Union nécessite une révision du traité constitutif. De plus, la prise en compte de sa spécificité lors de l'élaboration de ces actes a, par ailleurs, pu être facilitée par certaines circonstances factuelles témoignant de son importance dans les relations externes de ses membres. Par exemple, dans la mesure où elle participait déjà aux travaux du GATT, l'admission de la Communauté en tant que membre de l'OMC lors de la création de l'organisation s'est trouvée simplifiée.

L'exemple de la FAO permet de démontrer qu'une révision portant sur ce point reste possible. Les dispositions originelles du traité constitutif de la FAO réservaient, en effet, ce statut aux seuls Etats. C'est donc par voie d'amendement que l'acte constitutif de l'organisation a été modifié pour permettre à la Communauté européenne de bénéficier de ce statut qu'elle possède depuis le 26 novembre 1991[16]. Naturellement toutefois, compte tenu de la difficulté

[14] V. *supra.* Partie I, Titre II, Chapitre II, Section I.
[15] En l'espèce, l'accord de Marrakech instituant l'OMC est daté du 15 avril 1994 et la BERD du 29 mai 1990, la FAO, créée en 1945, a par exemple nécessité une modification du traité.
[16] Amendement à l'Acte constitutif adopté le 18 novembre 1991 ; acte constitutif de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) du 16 octobre 1945.

juridique et politique de cette entreprise, l'octroi de ce statut a été plus chaotique que dans les cas de l'OMC ou de la BERD[17].

2) Une possibilité d'attribution de la qualité de membre aux contours fluctuants

L'exemple de l'Union européenne a permis de dépasser une limite théorique des possibilités des organisations internationales. La question se pose néanmoins de savoir si cette éventualité doit être considérée comme pouvant s'étendre à toute organisation internationale régionale ou si elle se trouve exclusivement limitée au cas spécifique de l'Union européenne. S'agissant de cette interrogation, il s'avère que les dispositions autorisant la participation européenne peuvent revêtir deux formes différentes. Certaines de ces dispositions visent largement une catégorie d'organisations internationales dont fait partie l'Union européenne (a), tandis que les autres visent explicitement le cas européen (b).

a) La mise en place d'une solution d'adhésion généralisée des organisations similaires à l'Union européenne

Quelles que soient les circonstances factuelles qui permettent d'offrir à l'Union européenne le statut de membre d'une organisation internationale, l'ouverture juridique soulève certaines interrogations. En particulier mérite d'être posée la question du degré d'ouverture de ce statut aux autres entités non étatiques. Il s'agit de déterminer si un tel statut est spécifiquement réservé à l'Union européenne ou si son attribution à cette dernière entraîner l'ouverture de la « boite de pandore »[18] qui conduirait à généraliser l'octroi du statut de membre d'une organisation internationale à d'autres organisations de ce type.

La question ne trouve d'intérêt que dans la mesure où toutes les organisations internationales n'ont pas explicitement réservé le statut de membre aux entités non étatiques à la seule Union européenne[19]. Les dispositions de l'acte constitutif de la FAO, par exemple, ne

[17] C. FLAESCH-MOUGIN, « Le statut de la Communauté européenne au sein des organisations internationales» *in* J.-V. LOUIS et M. DONY (dir.), *Commentaire J. Mégret, le droit de la CE et de l'Union européenne. 12 Relations extérieures*, Bruxelles, éditions de l'Université de Bruxelles, 2005, p. 377. ; A. TAVARES DE PINHO, « L'admission de la Communauté économique européenne comme membre de l'organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) », *RMCUE* 1993, p. 659.

[18] L. GRARD, « L'Union européenne, sujet de droit international », *RGDIP* 2006, p. 346.

[19] C'est le cas de l'Accord international sur le blé de 1971 - convention sur le commerce du blé de 1971 (*JO* L 219/25 du 9.8.1974) ; modifié par l'accord international sur le blé de 1986 (*JO* L 195/3 du 17.7.1986) ; de l'accord international sur les céréales de 1995 (*JO* L 21/49 du 27.1.1996) ; c'est aussi le cas de la BERD.

visent pas expressément l'organisation européenne[20]. Il est donc théoriquement possible pour d'autres organisations internationales de disposer du statut attribué à l'Union. D'ailleurs, la question de savoir si ce statut devait pouvoir être étendu à d'autres organisations internationales a fait l'objet d'un débat difficile[21]. Alors que les pays industrialisés entendaient limiter la participation des organisations régionales, le groupe des 77 souhaitait au contraire que les dispositions offrent une large possibilité d'adhésion de ces entités à la FAO[22]. En conséquence, l'Union n'est pas la seule institution visée par ces stipulations qui peuvent être mises en œuvre au bénéfice d'autres organisations intergouvernementales.

Néanmoins, cette possibilité est strictement encadrée par le traité. En premier lieu, l'hypothèse est réduite aux organisations d'intégration économique régionale qui sont composées d'Etats souverains[23]. De plus, ne peuvent être admises que les organisations dont une majorité des Etats membres ont déjà adhéré à la FAO. Enfin, l'organisation candidate à l'adhésion « doit posséder des compétences transférées par ses Etats Membres pour un éventail de questions qui sont du ressort de l'Organisation, y compris le pouvoir de prendre des décisions sur ces questions qui engagent ses Etats Membres »[24]. De fait, cette dernière condition limite les candidatures aux organisations parvenues à un degré substantiel d'intégration.

Il semble qu'en imposant ces conditions, les rédacteurs aient entendu réserver l'adhésion aux cas dans lesquels ce statut constitue une nécessité de bon fonctionnement, tant pour les Etats membres de l'organisation régionale, que pour les autres Etats parties de la FAO. En particulier, la condition imposant qu'une majorité des Etats membres soit partie à la convention implique que l'organisation admise comme membre dispose d'un statut dépourvu d'une véritable autonomie. En effet, l'adhésion se trouve juridiquement subordonnée à celle de ses membres souverains. En ce sens, l'adhésion de l'organisation régionale à la FAO constitue une adhésion accessoire à l'adhésion des Etats. De plus, la troisième obligation met en lumière la circonstance que l'adhésion se justifie par l'existence d'un transfert de compétence

[20] C'est aussi le cas des statuts du groupe d'étude international du cuivre, décision 91/179/CEE du Conseil, du 25 mars 1991, relative à l'acceptation des statuts du groupe d'étude international du cuivre, *JO* L 89/39 du 10.4.1991 ; des statuts du Groupe d'étude international de l'étain, décision 91/178/CEE du Conseil, du 25 mars 1991, relative à l'acceptation des statuts du Groupe d'étude international de l'étain *JO* L 89/33 du 10.4.1991 ; des statuts du groupe d'étude international du nickel, décision 91/537/CEE du Conseil, du 14 octobre 1991, relative à l'acceptation des statuts du groupe d'étude international du nickel *JO* L 29/23 du 24.10.1991.

[21] Sur l'adhésion européenne à la FAO, v. not. A. TAVARES DE PINHO, « L'admission de la Communauté économique européenne comme membre de l'organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) », *op. cit.*, pp. 665-673 et J. SCHWOB, « L'amendement à l'acte constitutif de la FAO visant à permettre l'admission en qualité de membre d'organisations d'intégration économique régionale et la Communauté économique européenne », *RTDE* 1993, pp. 1-16.

[22] C. FLAESCH-MOUGIN, « Le statut...», *op. cit.*, p. 378.

[23] Toutes les conditions sont énumérées à l'art. II § 4 de l'acte constitutif.

[24] Art II § 4.

significatif. Les rédacteurs entendent ici tenir compte de l'effectivité de la répartition des compétences. L'attribution de la qualité de membre sert à reconnaitre la dépossession des Etats membres et la compétence de l'organisation. S'agissant de l'Union européenne, il convient d'admettre que, dans la mesure où cette dernière dispose d'une compétence importante dans le domaine des questions traitées dans le cadre de la FAO, il était utile et nécessaire d'admettre une modalité de participation en concordance avec celle-ci.

Il n'en reste pas moins vrai que, de manière générale, le statut de membre de la FAO continue d'être réservé par principe aux Etats. L'Union doit son statut à la qualité de membre de ses Etats parties. De fait, les conditions énumérées par l'acte constitutif entraînent une ouverture limitée du statut de membre à des entités non étatiques[25]. A moins que les circonstances, aussi bien factuelles que juridiques, imposent une prise en compte de l'existence d'un traité liant spécifiquement une partie de ses membres entre eux, la FAO n'entend pas admettre qu'il puisse produire des effets dans son propre cadre juridique.

Toutefois, malgré sa volonté de préserver la prédominance des Etats, l'acte constitutif de la FAO ne limite pas explicitement l'ouverture de la participation à l'Union. Ce faisant, elle se préserve bien sûr de devoir opérer une nouvelle révision de son traité fondamental dans l'hypothèse où une organisation présentant des caractéristiques identiques à l'Union venait à réclamer le même statut à l'avenir. Néanmoins, force est de constater qu'aux côtés des 191 Etats qui en sont membres, l'organisation ne compte dans ses rangs qu'une seule organisation internationale disposant du statut de membre. Il en ressort que la généralité des dispositions ne masque pas la circonstance que la révision opérée du traité s'est effectuée au bénéfice exclusif de l'Union européenne[26].

Le même bilan peut être dressé dans les autres enceintes internationales qui ont accepté de considérer l'Union européenne comme un membre. Forte de 159 membres, l'OMC, par exemple, ne compte pourtant que l'Union comme organisation intergouvernementale parmi ceux-ci. La BERD semble faire figure d'exception à cet égard puisque l'on trouve, parmi ses 63 actionnaires, deux organisations internationales. Mais cet exemple atypique n'entraîne pas de remise en cause du caractère unique de l'exemple européen. Pour cause, c'est la banque européenne d'investissement, institution directement liée au droit primaire de l'Union européenne, qui partage aux côtés de celle-ci, le privilège d'être membre de la BERD[27]. Les

[25] C. FLAESCH-MOUGIN, « Le statut...», *op. cit.*, p. 378.
[26] J. SCHWOB en conclut que ce statut est de fait réservé à la CE, *op. cit.*, p. 7.
[27] La BERD est créée par un accord, conclu par une décision du Conseil fondée sur l'article 235 TCE (*JO* L 372/4 du 31.12.1990*)*, entré en vigueur le 28 mars 1991 ; les liens unissant cette institution à l'UE se retrouvent explicitement dans les traités fondateurs, en particulier le Chapitre IV du titre II de la Sixième partie qui y est

dispositions relatives à cette dernière, au contraire de celles de l'acte constitutif de la FAO, limitent explicitement les membres non étatiques aux Communautés européennes et à la BEI. Il est toutefois légitime de croire que cette limitation ne s'appuie pas sur une pétition de principe. En effet, dans le cadre géographique restreint de la BERD, il était peu réaliste d'imaginer l'avènement d'une organisation présentant les mêmes caractéristiques que la Communauté. Or, la rédaction d'une disposition analogue à celle que connaît la FAO aurait exigé un débat sur la définition à retenir des organisations internationales pouvant adhérer. Il nous semble que le caractère improbable de l'hypothèse justifiait d'éviter un débat si complexe.

Seul le fonds commun pour les produits de base se démarque véritablement de la plupart des organisations internationales. La catégorie d'institutions membres ne s'y limite en effet pas à l'Union européenne, mais comprend également l'Union africaine, la Communauté caribéenne (CARICOM), le marché commun de l'Afrique de l'est et du sud (COMESA), la Communauté économique eurasienne (EAEC), la Communauté d'Afrique de l'Est (EAC), la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (ECOWAS), la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) et l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA). Il convient toutefois préciser que le traité n'impose pas de conditions strictes concernant l'attribution du statut de membre aux organisations internationales. Il est ouvert à « toute organisation intergouvernementale d'intégration économique régionale qui exerce des compétences dans des domaines d'activité du Fonds »[28]. Nulle condition donc de transfert de compétence, voire d'exclusivité des compétences transférées. Enfin il est à noter que la facilité à l'obtention du statut de membre pour les organisations va cependant de pair avec l'interdiction pour elles de participer au vote. Par conséquent, les organisations internationales bénéficient d'un statut de membre pour le moins artificiel dans la mesure où il n'est en rien équivalent à celui des Etats. La généreuse allocation de l'étiquette ne se double pas d'une attribution des droits que l'on pourrait légitimement y croire associés.

consacré (art. 308 et s.) ; l'article 3 de l'accord portant création de la BERD réserve la qualité de membres aux Etats européens ainsi qu'à la CE et la BEI.

[28] Art. 4 b) de l'accord portant création du Fonds commun pour les produits de base, *JO* L 182/2 du 14.7.1990.

b) L'admission limitative de l'Union européenne

Si certaines organisations font le choix de réserver le statut de membre à l'Union européenne tandis que d'autres se refusent à établir expressément une exception en faveur d'elle seule, la plupart paraissent opter pour une solution médiane. Rares en effet sont celles qui limitent explicitement l'octroi de ce statut au seul cas européen. L'OMC ne dispose pas d'un cadre géographique équivalent et s'adresse potentiellement au même public que la FAO. En tant que membre originel, la Communauté européenne y dispose expressément du statut de membre[29]. Toutefois, l'accession au statut de membre n'est pas, en dehors du cas européen, limitée aux seuls Etats. L'accord de Marrakech prévoit que « tout Etat ou territoire douanier distinct jouissant d'une entière autonomie dans la conduite de ses relations commerciales extérieures et pour les autres questions traitées dans le présent accord et dans les Accords commerciaux multilatéraux pourra accéder au présent accord à des conditions à convenir entre lui et l'OMC »[30].

La question de la participation d'une organisation régionale n'est donc pas directement abordée par les statuts de l'OMC. Néanmoins, la notion de territoire douanier distinct évite, à l'évidence, d'instaurer une exclusivité du statut de membre de l'organisation commerciale au profit des Etats. L'OMC admet sous cette qualification d'autres entités, comme par exemple le Territoire douanier distinct de Taiwan, Penghu,Hong Kong Kinmen et Matsu[31]. Il semble possible d'en déduire que toute organisation internationale qui répondrait à la définition de « territoire douanier » disposerait de la possibilité de mettre en branle le processus d'accession à l'OMC.

La seule mention expresse de la Communauté européenne dans l'article XI du traité ne permet pas d'écarter cette hypothèse. La Communauté était *de facto* la seule organisation à participer à la création de l'OMC. Cette circonstance explique dès lors qu'aucune autre organisation ne soit visée. Toutefois, la Communauté est la seule des membres originels à apparaître explicitement. Aucun des Etats fondateurs n'est individualisé de la sorte. L'exception qui bénéficie à la Communauté fait alors naître un doute sur les intentions des rédacteurs quant à l'adhésion d'autres organismes intergouvernementaux.

L'examen de l'article IX relatif à la prise de décisions, tend à renforcer l'hypothèse du rejet d'une possibilité générale d'accession des organisations régionales. Cet article organise

[29] Art. XI de l'accord de Marrakech.
[30] Art. XII.
[31] Egalement dénommé TAPEI chinois, il est membre de l'OMC depuis le 1er janvier 2002.

les modalités de vote de l'OMC en précisant les règles propres aux votes européens. Ce faisant, l'article ne prévoit pas un encadrement des modalités de vote des organisations internationales qui deviendraient membres, mais seulement des Communautés européennes expressément dénommées. Si tant est qu'une autre organisation devait être admise comme membre de l'OMC, elle ne pourrait, compte tenu de cette rédaction, bénéficier des mêmes conditions de participation et de vote que l'Union européenne. En pratique, si une telle organisation était autorisée à participer en tant que territoire douanier, l'organisation devrait se substituer purement et simplement aux Etats qui en sont membres dans le cadre de l'OMC. Pour qu'une organisation internationale identique à l'Union acquière un statut analogue, il semble qu'il sera nécessaire de procéder à une révision de l'article IX[32]. Enfin, il est certain que l'OMC réserve, en l'état, à l'organisation européenne un traitement *sui generis.*

A l'image de l'OMC, la scène internationale semble avoir opté pour une approche prudente du phénomène européen et de sa contagion éventuelle. S'il importe d'admettre en raison de l'ampleur de l'intégration européenne la participation de l'Union européenne à certaines organisations, il n'est pas envisageable de refuser ce même droit à une organisation qui présenterait des caractéristiques identiques. La circonstance qu'il n'en existe pas actuellement, n'incite pas moins à la prudence. La voie choisie lors de l'élaboration des accords internationaux concernant les produits de base retranscrit ces considérations. Ainsi l'accord concernant le caoutchouc de 1979 ouvre la participation aux organisations intergouvernementales[33]. Le texte précise que « toute mention d'un " gouvernement " ou de "gouvernements" dans le présent accord est réputée valoir aussi pour la Communauté économique européenne et pour tout organisme intergouvernemental ayant des responsabilités dans la négociation, la conclusion et l'application d'accords internationaux, en particulier d'accords sur des produits de base »[34]. A l'instar de la situation rencontrée dans le cadre de l'OMC, le cas particulier de l'Union européenne est donc expressément prévu sans qu'aucune autre organisation internationale ne dispose d'une mention similaire. Cette mention explicite s'explique par la circonstance que la Communauté économique européenne était, lors de la rédaction, la seule organisation susceptible d'acquérir cette qualité. Ne souhaitant cependant pas restreindre cet accès uniquement à l'organisation communautaire, les rédacteurs ont prévu

[32] Cette hypothèse ne paraît pas inenvisageable puisqu'une majorité des 2/3 s'avère suffisante pour ce faire aux termes de l'article XX relatif aux amendements à l'Acte constitutif.
[33] Accord international de 1979 sur le caoutchouc naturel, *JO* L 213/2 du 16.8.1980 ; art 2 § 2 de l'accord international de 1987 sur le caoutchouc naturel, *JO* L 58/21 du 3.3.1988 ; modifié par l'accord international de 1995 sur le caoutchouc naturel, *JO* L 324/2 du 13.12.1996.
[34] Art. 5 § 1.

la possibilité pour d'autres organisations intergouvernementales d'adhérer dans les mêmes conditions. Tout comme c'est le cas pour l'accord portant sur la FAO, ces dispositions exigent que l'organisation candidate remplissent les conditions qui correspondent aux motifs qui ont emporté la conviction des Etats tiers qu'il était nécessaire que la Communauté participe directement à l'organisation. Il en résulte que des dispositions similaires encadrent la participation des organisations internationales à nombre d'organisations de produits de base et se retrouvent donc dans leurs accords constitutifs tels que l'accord international sur le jute et les articles en jute[35], l'accord international sur les bois tropicaux[36], l'accord international sur l'huile d'olive et les olives de table[37] ou encore l'accord international sur le sucre[38].

L'ouverture du statut de membre à des entités non étatiques profite donc ostensiblement à l'Union européenne dont la participation en tant que membre est régulièrement précisée de manière explicite. L'extension à d'autres organisations internationales est alors réalisée en tenant compte du cas particulier de la Communauté. Par conséquent, le statut de membre de ces organisations doit être accessible aux organisations structurellement proches de l'Union. Certains accords rendent d'ailleurs explicite le rôle jouée par l'organisation européenne dans la modification de ce qui semblait être une position traditionnelle du droit international. L'accord international sur le café de 1976 précise notamment que toute « organisation intergouvernementale ayant des responsabilités comparables [à la Communauté économique européenne] en ce qui concerne la négociation, la conclusion et l'application d'accords internationaux, en particulier d'accords sur des produits de base » pourra devenir membre de l'organisation créée par le traité[39]. L'entreprise européenne sert donc de référence permettant

[35] Accord international de 1982 sur le jute et les articles en jute, *JO* L 185/4 du 8.7.1983 ; modifié par l'accord international de 1989 sur le jute et les articles en jute, *JO* L 29/4 du 4.2.1991.

[36] Accord international de 1983 sur les bois tropicaux, *JO* L 313/9 du 22.11.1985 ; modifié par la décision 96/493/CE portant conclusion de l'accord international de 1994 sur les bois tropicaux, *JO* L 208/4 du 17.8.1996 ; modifié par l'accord international de 2006 sur les bois tropicaux - Déclaration de la Communauté européenne conformément à l'article 36, paragraphe 3, de l'accord, *JO* L 262/8 du 9.10.2007.

[37] Accord international sur l'huile d'olive, 1963, amendé par les protocoles successifs, du 7 mars 1969 et du 23 mars 1973, portant nouvelle reconduction dudit accord, *JO* L 169/2 du 26.6.1978 ; modifié par l'accord international de 1979 sur l' huile d' olive, *JO* L 327/2 du 24.12.1979 ; modifié par l'accord international de 1986 sur l'huile d'olive et les olives de table, *JO* L 214/2 du 4.8.1987 ; modifié par l'accord international de 2005 sur l'huile d'olive et les olives de table, *JO* L 302/47 du 19.11.2005.

[38] Accord international de 1984 sur le sucre, *JO* L 22/2 du 25.1.1985 ; modifié par l'accord international sur le sucre de 1987, *JO* L 58/4 du 3.3.1988 ; modifié par *l'a*ccord international de 1992 sur le sucre, *JO* L 379/16 du 23.12.1992.

[39] Art. 4 § 3 de l'accord international de 1976 sur le café, *JO* L 309/30 du 10.11.1976 ; modifié par l'accord international de 1983 sur le café, *JO* L 308/4 du 9.11.1983 *;* modifié par l'accord international de 1994 sur le café, *JO L 222/4* du 26.8.1994 ; modifié par l'accord international de 2001 sur le café, *JO* L 326/23 du 11.12.2001 ; V. égal. l'accord sur le cacao aux dispositions similaires, Accord international sur le cacao, *JO L* 321/30 du 20.11.1976, p. 30 ; modifié par l'accord international de 1980 sur le cacao, *JO* L 313/3 du 31.10.1981 ; modifié par l'accord international de 1986 sur le cacao, *JO L 69/26* du 12.3.1987 ; modifié par l'accord international de

de déterminer si une organisation internationale mérite de bénéficier d'un traitement spécifique au sein d'une autre organisation internationale. Une autre organisation d'intégration n'aura donc droit à l'attribution du statut de membre que par référence à l'Union européenne. Elle devra alors justifier de responsabilités équivalentes. La référence à l'Union européenne s'avère d'une telle importance que l'article 4 § 3 de l'accord international sur le café de 2007 impose à l'organisation désirant devenir membre de disposer « *compétence exclusive* en ce qui concerne la négociation, la conclusion et l'application du présent accord »[40]. Ce faisant, l'accord international reprend expressément la terminologie du droit communautaire. L'affirmation selon laquelle la Communauté a, dans ce domaine, déverrouillé l'accès au statut de membre d'une organisation internationale à d'autres organisations régionales d'intégration ne semble donc guère prêter à controverse, même si cette ouverture reste entachée du manque de dimension pratique.

Le souhait de ne pas limiter ce type de participation à l'Union peut être perçu comme l'expression de la volonté des Etats tiers de ne pas faire une exception de taille dans les règles de participation aux organisations internationales à son seul profit. Cette hypothèse peut expliquer que les rédacteurs aient entendu baliser la possibilité théorique pour les autres organisations internationales de participer en tant que membres à leurs travaux[41]. Malgré cette précaution, la pratique démontre néanmoins une réalité évidente : l'Union se présente bel et bien comme une organisation d'exception à cet égard. La seule ouverture de principe cache bien mal la reconnaissance de l'unicité de la situation l'Union européenne.

Néanmoins, les difficultés liées à la généralisation de l'ouverture se trouvent liées aux incertitudes quant aux développements structurels que pourront connaître à la fois l'Europe et la scène internationale. Il est incontestablement difficile pour les tiers de prévoir les chances de voir se développer des organisations internationales fondées sur le modèle européen ou présentant une intégration comparable des Etats qui en seraient parties. Mais il est également difficile de déterminer le statut idéal à octroyer à une organisation dont le processus d'intégration ne dispose pas de terme défini. Si par exemple, l'avenir devait conduire à la formation d'une entité de type étatique, l'entité européenne ne nécessiterait alors plus l'élaboration d'un statut « comparable » à celui d'un Etat. En ce sens, R. KOVAR relevait, lors des premières participations communautaires aux organisations internationales, que

1993 sur le cacao, *JO* L 52/26 du 23.2.1994 *;* modifié par l'accord international sur le cacao de 2010, *JO* L 259/8 du 4.10.2011.

[40] Décision 2008/579/CE du Conseil du 16 juin 2008 relative à la signature et à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, de l'accord international sur le café 2007, *JO* L 186/12 du 15.7.2008.

[41] Comme c'est le cas de la FAO, v. *supra* a).

« l'insertion des Communautés dans les relations internationales ne laisse pas de troubler les concepts et les catégories juridiques traditionnelles »[42]. Il jugeait cette conséquence de la participation des Communautés aux relations internationales fondées sur la circonstance que « par leur nature, les Communautés sont tout autant irréductibles au phénomène étatique qu'à celui des organisations internationales »[43].

En l'état, la reconnaissance de la qualité de membre à l'Union ne permet pas de conclure qu'elle est désormais considérée comme un Etat[44]. Certes, elle dispose parfois d'une place refusée aux autres organisations internationales, mais elle n'est pas pour autant assimilée aux Etats[45]. L'acte constitutif de la FAO, par exemple, isole l'hypothèse des organisations internationales dans un paragraphe qui leur est consacré. L'OMC, tout comme la BERD, fait une référence directe à l'organisation européenne. De sorte qu'il semble qu'il faille conclure que c'est surtout sa spécificité qui trouve à s'exprimer au travers de ces exemples.

B) La diversité des conséquences juridiques de l'attribution de la qualité de membre

L'admission de l'Union européenne en tant que membre d'une organisation internationale présente des questions inconnues des adhésions étatiques. En effet, l'Union européenne étant elle-même une organisation internationale, il se pose la question de la gestion de l'ensemble formé par l'institution et ses Etats membres. Lorsque l'Union est amenée à participer avec un tel statut, seules deux possibilités peuvent être envisagées par l'organisation accueillante. Soit l'Union se substitue purement et simplement à ses membres (1), soit elle siège aux côtés de ces derniers (2).

[42] R. KOVAR, « La participation des communautés européennes aux conventions multilatérales », *AFDI*, 1975, p. 904.
[43] *Ibid.*
[44] Même si, à l'inverse, il est possible de considérer que cette participation induit une modification du concept d'Etat souverain, v. en ce sens E.-U. PETERSMANN, "International Activities of the European Union and Sovereignty of Member States" *in* E. CANNIZARO (éd.), *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague-London-New York, Kluwer law international, 2002, p. 332.
[45] C. FLAESCH-MOUGIN fait mention d'une assimilation imparfaite volontaire, C. FLAESCH-MOUGIN « Le statut de la Communauté...», *op. cit.*, p. 378.

1) La substitution des membres

L'option de la substitution de membres constitue l'hypothèse la plus rare, les organisations lui préférant l'admission conjointe des membres et de l'Union européenne[46]. Pendant longtemps réservée aux seules organisations régionales de pêche, cette alternative a pu être étendue. L'organisation internationale du café, par exemple, admet comme organisation membre toute organisation internationale bénéficiant d'une compétence exclusive relativement aux dispositions de l'accord[47]. En conséquence, l'organisation ne comporte plus, depuis la modification réactionnelle énonçant cette exigence d'exclusivité, que l'Union européenne parmi ses membres, desquels sont donc exclus les Etats de l'Union. La rareté de ce procédé s'explique par plusieurs circonstances. En premier lieu, il n'est envisageable que dans le cas où l'ensemble du champ de compétence de l'organisation internationale donne lieu à l'exercice d'une compétence exclusive de l'Union. Dans le cas contraire, l'Union outrepasserait ses limites de compétence en agissant seule, alors que les Etats disposent encore d'une compétence. Rien n'empêche néanmoins en cas de compétences partagées que les Etats admettent une représentation unique. Toutefois, le représentant de l'Union européenne se trouverait limité, lors des négociations, par l'obligation de s'en retourner régulièrement vers les Etats pour déterminer son mandat. Or, cette lourdeur s'avérerait peu profitable dans des négociations internationales. Lui confier une liberté totale à l'occasion des négociations reviendrait, de fait, à opérer un transfert de compétence au niveau de l'Union européenne puisque les Etats membres se trouveraient ensuite contraints par l'accord adopté au niveau international par ces négociateurs.

En second lieu, il convient de relever que la substitution ne semble recueillir ni la faveur des Etats membres ni celles des institutions européennes. Les Etats membres y perçoivent bien logiquement la marque de l'érosion de leur souveraineté. L'Union les supplante, en effet, purement et simplement. Dans cette situation, leur position est alors comparable à celle des entités fédérées dans un Etat fédéral : leur poids politique et juridique se trouve restreint à l'ordre interne de l'entité qui les représente au plan international. Il en découle que cette consécration de l'intégration européenne sur le plan international peut s'analyser en un signe du rapprochement de l'Union européenne d'une forme étatique.

La réserve peut paraître plus curieuse venant des institutions européennes. En effet, en écartant les Etats, l'organisation accueillant l'Union entraîne une représentation unique. De

[46] V. *supra* Partie I, Titre II, Chapitre II, Section I.
[47] Art. 4 § 3 de l'accord précité.

plus, la crainte que les Etats n'usent des négociations et engagements internationaux pour remettre en cause l'acquis communautaire est alors inexistante. Toutefois, dès lors que l'Union européenne est considérée comme une entité unique égale à un Etat, il ne lui est plus octroyé qu'une seule voix. De la même manière qu'un Etat fédéral ne peut se prévaloir du nombre de ses entités fédérées dans une organisation intergouvernementale, l'Union européenne ne peut dans ce cas faire valoir qu'elle représente l'expression d'une collectivité de souverainetés. L'intégration totale conduit donc à une perte comptable importante susceptible d'avoir des incidences lors des votes[48]. Bien entendu, cette perte ne vaut que dans le cas des organisations internationales dont la modalité de vote se trouve fondée sur le nombre d'Etats. Si la valeur du vote est pondérée par un facteur participatif, par exemple, l'Union européenne ne perd comptablement rien dans la mesure où elle exprime alors, en un seul vote, la somme des votes de ses Etats membres. Tel est, par exemple, le cas dans le cadre de l'organisation internationale du café où l'Union représente 68 % des pourcentages de vote des pays importateurs[49].

Du point de vue des organisations internationales, cette solution présente l'avantage de ne pas avoir à souffrir des incertitudes conceptuelles de l'Union. On pourrait presque alors considérer que ces organisations n'ont implicitement pas ouvert de possibilité de participation à des entités juridiques autres que l'Etat. En effet, une telle modalité place l'Union européenne devant un choix cornélien. Si elle souhaite être considérée comme un regroupement d'Etats, il appartient alors à ces derniers d'exercer individuellement leur souveraineté. Ils relèvent alors des rapports intra européens qu'ils s'accordent pour arborer une position unique. Dans cette hypothèse, les Etats tiers se refusent à offrir à l'Union un statut de mandataire lui permettant aisément de disposer de la somme des voix de ses Etats membres. Si toutefois, l'Union opte pour le statut de membre, elle est alors traitée comme un Etat en bénéficiant des mêmes droits tandis que ses membres sont appréhendés comme des entités fédérées.

En l'état, ce procédé demeure limité. L'absence de faveur des Etats membres pour cette solution rend difficile sa généralisation. Leur refus de disparaître les pousse même à invoquer certaines activités périphériques aux fins de justifier leur maintien dans ces enceintes au titre

[48] Le Parlement européen déplore d'ailleurs cet état de fait, *JO* C 1998, 8 juillet 1996, p. 175.

[49] L'article 12 de l'accord international sur le café de 2007 fixe les modalités de vote, accord préc. Selon celles-ci, les pays importateurs et exportateurs disposent d'un droit de vote proportionnel au volume de leurs importations ou exportations de café. L'UE, dispose dans ce cadre, à la date du 17 septembre 2012 de 68 % des droits de vote des pays importateurs, lui permettant, à elle seule, de permettre l'entrée en vigueur de l'accord du côté des pays exportateurs en dépassant le seuil de deux tiers exigé par l'article 42 de l'accord. La liste des membres de l'organisation internationale du café à la date du 17 septembre 2012 comportant la représentation des pourcentages de vote est disponible sur le site de l'organisation (http://dev.ico.org/).

d'une compétence plus limitée[50]. Si elle devait advenir, la systématisation de cette solution constituerait un élément d'analyse intéressant quant à l'avenir de l'organisation européenne. En acceptant que cette option se généralise, l'Union européenne normaliserait la situation dans laquelle elle est appréhendée dans l'ordre international comme un Etat. Dans l'attente, elle permet d'éviter que la participation européenne soit uniquement opportuniste dans la mesure où elle tend à lui imposer un choix entre unité et comptabilité. En d'autres termes, il revient à l'Union de réaliser un bilan de l'avantage représenté par une intégration totale des membres au plan international. Ainsi, dès lors que l'unité l'emporte, cette solution entraîne le renforcement de l'aspect fédératif de l'Union. Cette hypothèse correspond donc à une situation où l'Union, bien qu'elle soit parvenue à se distinguer des autres organisations internationales, ne réussit pas à convaincre ses partenaires qu'elle représente une structure originale autre qu'étatique.

2) La participation complémentaire

Cette seconde solution est plus habituelle. En ce cas, le statut de membre de l'organisation décerné à l'Union européenne n'implique aucunement que les Etats membres soient exclus de l'institution du fait de leur appartenance à l'Union. Au contraire même, dans le cas de la FAO, les dispositions imposent expressément que les membres demeurent parties à l'organisation. Et même plus, dans l'hypothèse d'un élargissement, l'Union devrait veiller à maintenir une majorité de ses Etats comme membres de la FAO sous peine d'être contrainte de perdre, elle aussi, cette qualité.

Le statut de l'Union n'est donc pas indépendant de celui des membres dans cette hypothèse. En dehors du cas de la FAO, le statut de membre de l'OMC et de la BERD se justifie par la participation des Etats membres. Il ne peut être question d'une Union européenne disposant seule de ce statut. Cela exclut l'éventualité d'une défection des Etats membres au profit de l'Union qui conduirait de fait à une substitution. D'ailleurs l'action de l'Union s'y trouve liée à ses Etats membres. Les possibilités de vote à l'OMC sont, par exemple, directement fonction des Etats membres de l'Union[51].

[50] C. FLAESCH-MOUGIN, « Le statut de la Communauté … », *op. cit.*, p. 374. C'est ainsi le cas pour le Conseil général des pêches pour la méditerranée où la France, la Grèce, l'Italie et l'Espagne ont contraint la Commission a accepter leur maintien à ses cotés, COM (1997) 67 final, 26 fev. 1997.

[51] Dans la mesure où, aux termes de l'accord instituant l'OMC, lorsqu'elles votent, les Communautés disposent d'un nombre de voix égal au nombre de leurs Etats membres (art. IX § 1) et qu'il y est ajouté que « [l]e nombre de voix des Communautés européennes et de leurs Etats membres ne dépassera en aucun cas le nombre des Etats membres des Communautés européennes » (note 2 sous art IX § 1 de l'accord).

Dans cette situation, Etats membres et Union européenne coexistent alors au sein de la même organisation. Ce n'est que lors de l'adoption des décisions que l'on peut observer une substitution en raison de la règle du vote par alternance[52]. Ce choix s'explique simplement par le caractère imparfait du transfert de compétence opéré au profit de l'Union européenne. Si elle peut agir comme tout membre dans les domaines dans lesquels elle dispose d'une compétence exclusive, il n'en va pas de même dans les autres cas.

Une répartition stricte peut entrainer une véritable séparation des acteurs. La BERD permet ainsi une véritable juxtaposition des membres et de l'Union, chacun d'entre eux étant responsable à hauteur du budget apporté à l'institution financière. Cette particularité se retrouve dans la représentation européenne qui compte non seulement un représentant de chacun des membres ainsi que de l'Union européenne, mais aussi de la BEI[53]. Ceci se justifie alors par l'autonomie des compétences de ces acteurs. En tant que contributeurs formellement autonomes de la banque, tous bénéficient de la possibilité de participer aux décisions engageant la gestion de la BERD. Mais il n'en demeure pas moins que les statuts de la banque les confondent tout de même en un bloc identitaire[54].

La solution de l'acceptation conjointe, en tant que membre, de l'Union et de ses membres semble retranscrire le mieux l'originalité actuelle de la construction européenne. En admettant l'Union européenne comme membre, ces organisations internationales renforcent implicitement l'affirmation selon laquelle elle est plus qu'une organisation internationale. En n'obligeant pas l'Union à se substituer à ses membres, l'organisation indique qu'elle ne considère pas, du moins en l'état, que l'Union européenne doive être appréhendée comme un Etat. La solution médiane entérine donc l'idée d'une organisation *sui generis*. De fait, l'Union et ses Etats membres représentent des membres complémentaires. Ils sont identifiés comme un tout par les Etats tiers dans la mesure où l'Union européenne peut être amenée à reléguer ses membres au second plan dès lors qu'elle agit dans le cadre de l'organisation.

Néanmoins, on peut objecter en présence d'une construction institutionnelle dynamique comme celle de l'Union, que cette solution risque de n'être que transitoire. En effet, il n'y aurait guère d'intérêt pour une organisation intergouvernementale de continuer à admettre la

[52] V. par exemple l'art. II § 8 de l'acte constitutif de la FAO.

[53] Selon l'article 23 de l'accord instituant la BERD, le Conseil des gouverneurs comprend un représentant (gouverneur) et un suppléant pour chaque membre de l'organisation ce qui inclut donc que la BEI et la CE soient représentés, accord instituant la BERD, accord préc.

[54] Aux termes de l'article 26, le Conseil d'Administration est composé de 23 membres dont les sièges sont répartis entre les pays de la CE (11 sièges) et les autres (12 sièges comprenant 4 sièges pour les PECO, 4 sièges pour les autres pays européens et enfin 4 sièges pour les Etats non européens) ; de fait, les acteurs de l'UE se trouvent donc confondus en un seul bloc, accord préc.

représentation des membres en plus de celle de l'Union si cette dernière disposait exclusivement de l'ensemble des compétences requises dans le cadre de l'organisation en cause. La présence conjointe se justifie par l'alternance qui résulte de la répartition des capacités internationales. Si l'Union disposait d'une capacité exclusive pour l'ensemble des matières traitées à l'OMC, la présence des membres s'avèrerait superfétatoire. Il en irait de même en ce qui concerne leurs présences à la BERD en cas de fusion des budgets des Etats membres et de l'Union[55]. L'exemple de l'organisation internationale du café est d'ailleurs parlant à cet égard. La modification rédactionnelle a conduit à prendre acte de l'exclusivité des compétences européennes pour écarter les Etats membres liés par les actions des institutions européennes[56].

Il paraît possible d'en déduire que cette situation spécifique à l'Union européenne est essentiellement due à la répartition des compétences entre l'organisation et ses membres et non à l'affirmation de l'originalité fondamentale de son modèle bien qu'il soit évident que les deux phénomènes soient liés. Il est dès lors possible qu'à long terme, les organisations ayant admises l'Union comme membre considère l'option emportant substitution[57]. En effet, à l'exception du cadre la PESC, la dynamique institutionnelle devrait en principe conduire au renforcement des transferts de compétence. Or cet élément qui justifie une participation directe de l'Union aux organisations internationales, justifie également lorsqu'il parvient au terme de son accomplissement, la mise à l'écart de membres qui ne disposent plus des compétences justifiant leur participation à l'organisation.

Le procédé témoigne cependant de l'importance de l'Union sur la scène internationale. Que les dispositions aient été adoptées pour permettre l'accession de l'Union dans une situation transitoire devant conduire à la formation d'un Etat ou qu'elles aient été adoptées pour prendre en compte l'Union européenne en tant que modèle original, leur existence confirme toute l'attention qu'accordent les tiers à l'Union. Car rien ne pouvait juridiquement obliger ces tiers aux traités sur l'Union à établir des dispositions spécifiques facilitant la participation de l'organisation européenne. Au contraire, ce phénomène montre qu'il leur apparaît aussi difficile qu'inopportun de refuser d'admettre la situation particulière des Etats européens.

La complexité juridique de la répartition évolutive des capacités internationales de l'Union ne peut cependant reposer sur les tiers. L'admission conjointe de l'Union et de ses membres permet une acceptation de l'ensemble européen ce qui démontre le respect par les

[55] En effet, les droits de vote y sont fonction des actions souscrites au capital social de la Banque ; or, si les budgets étaient communs, ces droits de vote s'en trouveraient automatiquement fusionnés.
[56] V. *supra* 1).
[57] Si l'intégralité des compétences concernées devait être transférée à l'UE, la qualité de membre octroyée aux Etats ne serait pourvue que d'une portée toute symbolique.

tiers de l'existence des traités européens. Ceci signifie qu'ils reconnaissaient la réalité des contraintes juridiques pesant sur les Etats membres. Mais cette conjonction permet également de simplifier la relation des tiers avec l'organisation européenne en laissant les acteurs européens disposer d'une certaine souplesse dans l'organisation de leur action internationale commune. L'OMC n'interdit ainsi nullement à la Commission de négocier ou représenter une position dans un domaine dans lequel l'Union est dépourvue de compétence exclusive.

Le statut de membre conféré à l'Union européenne atteste de la singularité actuelle de sa situation. Néanmoins l'absence d'un statut systématique démontre l'embarras des Etats tiers vis-à-vis de cette institution. La solution retenue, dans cette hypothèse, tente de correspondre à l'état actuel de l'Union. Elle semble, en effet, être celle qui reflète le plus fidèlement l'image que l'Union renvoie de sa construction hors de ses frontières.

II L'affirmation de la spécificité européenne dans le cadre des modes alternatifs de participation

Lorsqu'elle ne peut disposer d'un statut de membre, l'Union européenne doit tout de même veiller à assurer sa représentation extérieure. Dans ce cadre, elle peut bénéficier d'un statut d'observateur particulier dans ces organisations internationales (A). Lorsqu'elle ne dispose d'aucun statut, l'Union tend tout de même à imposer son identité en faisant reposer sur ses membres la représentation externe de la position commune (B).

A) L'acquisition d'un statut d'observateur particulier

Si l'acceptation de l'Union européenne en tant que membre progresse au sein des organisations internationales, il reste bien plus habituel de lui attribuer le statut d'observateur[58]. Cette qualité représente le statut plus régulièrement attribué à l'Union dans les organisations internationales auxquelles elle est admise à participer[59].

En ce qui concerne les organisations internationales, un tel statut évite d'avoir à modifier un acte constitutif qui ne prévoit pas la possibilité d'octroyer le statut de membre à une entité autre qu'étatique. En ce cas, il permet tout de même d'offrir à l'Union l'opportunité de

[58] S. MARCHISIO, "EU's membership in International Organizations" *in* E. CANNIZARO (éd.), *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague-London-New York, Kluwer law international, 2002, p. 231

[59] C. FLAESCH-MOUGIN, « Le statut de la Communauté … », *op. cit.*, p. 369.

participer aux travaux de l'organisation. La problématique de la participation européenne est dans cette hypothèse simplifiée en raison de la circonstance que ce statut n'offre, en principe, pas de droit de vote. C'est d'ailleurs cette différence majeure qui distingue le plus souvent les modalités de participation. Néanmoins, d'autres droits relatifs à la participation peuvent également se trouver limités[60]. En fait, les possibilités ouvertes aux observateurs sont extrêmement variables[61]. Ainsi, ce statut peut, dans certains cas, se rapprocher de celui de membre dépourvu de droit de vote. Mais il peut tout autant n'autoriser qu'une participation minimale sans droit de parole à l'organisation[62]. Ce risque d'une participation qui ne serait que très minime explique que l'Union cherche à bénéficier du statut de membre qui lui permet une participation accrue et plus influente puisque équivalente à celle des Etats membres.

En raison des conséquences juridiques de bien moindre importance, l'octroi de ce statut à la Communauté européenne par une organisation internationale a pu se faire bien plus rapidement que celui de membre. L'Assemblée générale des Nations Unies, par exemple, lui a conféré ce statut le 11 octobre 1974[63]. Le statut d'observateur qui lui était accordé à cette occasion lui ouvrait un droit de participation plus limité que celui des Etats. Son droit de parole était soumis à autorisation et elle ne pouvait directement proposer des textes ou des amendements à l'Assemblée. En conséquence la pratique européenne consistait pour l'essentiel à faire porter la voix européenne par l'Etat exerçant la présidence du Conseil[64].

Sa situation s'avère très inconfortable dans les organisations ne lui offrant qu'un minimum de participation. L'organisation de l'aviation civile internationale ne connaît, par exemple, pas de statut d'observateur permanent[65]. En conséquence la participation de l'Europe aux réunions est assujettie à la décision du Conseil l'autorisant à participer à chacune d'entre elles. Des statuts si limités compliquent naturellement l'affirmation de l'identité européenne. Elle est, en effet, en de tels cas, en nette position d'infériorité vis-à-vis des autres acteurs internationaux auprès desquels elle souhaite faire la preuve de son influence. L'incapacité de l'Union à bénéficier d'une situation juridique stable s'analyse comme un échec qui limite sa capacité d'action internationale.

---

[60] En plus de ne pouvoir voter à l'Assemblée générale de l'ONU, l'Union européenne ne peut non plus présenter de candidat et surtout ne peut être coauteur de projets de résolutions ou de décisions, art. 3 de l'annexe à la Résolution 65/276 du 10 mai 2011 relative à la participation de l'Union européenne aux travaux des Nations Unies.
[61] C. FLAESCH-MOUGIN, *Ibid.*, p. 391
[62] Ainsi en allait-il de l'ancien statu d'observateur dont bénéficiait l'Union aux Nations Unies.
[63] Résolution 3208 XXIV du 11 oct. 1974.
[64] V. *infra* B).
[65] V. la convention sur l'aviation civile internationale, signée à Chicago le 7 déc. 1944 ; étant précisé que la Charte des Nations Unies ne prévoit pas non plus de statut d'observateur.

L'octroi régulier de ce statut montre cependant que la plupart des organisations ont juridiquement accepté sa présence. Pourtant, rien n'oblige une organisation internationale tierce à accorder une quelconque place à une organisation dont, qui plus est, les Etats membres peuvent déjà s'exprimer et faire valoir une position commune. De fait, la circonstance que l'Union bénéficie désormais largement de ce statut met en lumière l'importance qu'elle a prise dans les relations internationales. Sa visibilité internationale se trouve renforcée en raison d'une représentation de l'Union européenne dans la plupart des organisations intergouvernementales.

De plus, sa participation initie parfois un effet d'entrainement lui permettant de revendiquer une place plus importante. Par exemple, sa participation à la Commission économique pour l'Europe qui se faisait initialement en tant qu'invitée du Comité[66], lui a permis d'y disposer à partir de 1975 du statut d'observateur. En fait, l'accroissement de sa participation aux relations internationales est l'un des facteurs de renforcement de sa position dans les organisations intergouvernementales. Son statut d'observateur à l'ECOSOC, ainsi qu'à l'Assemblée générale des Nations Unies, ne l'a en rien empêché de devenir partie à plus d'une cinquantaine de conventions et d'accords multilatéraux. L'Union est d'ailleurs la seule partie à ne pas être un Etat[67]. Or, c'est justement sa participation à ce type de relations qui lui permet de militer plus aisément en faveur d'un statut à la mesure de son action internationale.

Par ailleurs, le statut d'observateur qui lui est conféré est parfois lié à la spécificité de l'organisation européenne. La conférence de Rio, notamment, lui réserve une place particulière d'observateur[68]. De même, l'OCDE lui offre de nombreuses possibilités en tant qu'observateur. Et si l'organisation se refuse toujours à lui confier un droit de vote qui reste réservé aux membres, cette limite relève presque du symbole dans une organisation qui recourt au consensus[69]. Dans ce contexte, l'élargissement de ses capacités en tant qu'observateur rend parfois la limite avec le statut de membre difficile à établir.

Il en résulte que même lorsqu'elle ne dispose que du statut d'observateur, la position de l'Union européenne est susceptible d'engendrer un débat sur les précédents créés en faveur d'autres organisations régionales. La qualité d'observateur obtenue dans le cadre des Nations

[66] Le statut d'invité lui a permis de s exprimer au Comité du commerce dès 1970, puis à l'Assemblée dès 1971 ; elle fut par la suite autorisée à s'exprimer plus généralement en 1974 avant d'obtenir en 1975 le statut d'observateur.
[67] Ainsi que s'en honore les services de l'Union sur le portail internet consacré à sa relation avec les Nations Unies, http://www.eu-un.europa.eu/.
[68] CNUED, Rio 3-14 juin 1992, A/CONF. 151/2, 30 avril 1992.
[69] Article 6 de la Convention relative à l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques, signée à Paris le 14 décembre 1960.

Unies se présente notamment comme révolutionnaire[70]. Les Etats non européens, membres de l'ONU ne s'y trompaient d'ailleurs pas lorsqu'ils exigeaient, lors de la première présentation du projet porté par les membres de l'Union européenne, un délai supplémentaire pour examiner cette requête en raison de l'importance des conséquences juridiques[71]. Il ne s'agissait pas uniquement pour les autres membres de l'ONU de tirer les conséquences des rénovations institutionnelles offertes par le traité de Lisbonne. La question renvoyait, plus largement, à la place qui pouvait être offerte à une organisation régionale dans l'enceinte de l'ONU. Dans ce contexte, la crainte de l'ouverture du statut de membre à une entité non étatique a pu cristalliser certaines tensions dans l'Assemblée[72].

Ainsi, le représentant de Nauru rappelait avec force que le statut revendiqué par l'Union conduisait à remettre en cause l'exclusivité étatique du statut de membre. C'est plus précisément le droit de réponse accordé par le projet à l'Union qui en représentait l'aspect le plus sensible. Le représentant de Nauru rappelait que ce droit ne pouvait, selon le règlement intérieur, être accordé qu'aux Etats membres[73]. S'il reconnaissait que ce droit avait également été attribué au Saint Siège et à la Palestine, il mettait en exergue une différence de nature de la personnalité morale possédée par ces deux entités que l'on pouvait rapprocher de l'Etat et l'Union européenne[74]. En ce sens, c'est la volonté supposée de l'Union de forcer l'analogie avec des structures étatiques qui lui était reprochée. En tant qu'organisation internationale, elle ne devait, selon les opposants à la résolution, nullement être assimilée, et ce d'une quelconque manière, aux Etats membres. Qui plus est, même appréhendée de manière autonome, l'Union n'est pas indépendante de ses Etats membres. En lui conférant des droits d'intervention similaires aux Etats, l'ONU permettait à l'Europe de bénéficier d'une voix supplémentaire pour porter ses prétentions. Ceci poussait le représentant de Nauru à dénoncer l'octroi d'un véritable « privilège » en faveur des Etats de l'Union qui risquait de s'exercer au détriment des « petits » Etats[75].

De fait la résolution octroyant le statut d'observateur à l'Union représente une avancée importante. Bénéficiant de droits proches de ceux des Etats membres, il lui est désormais

[70] Comme le souligne notamment le représentant des Bahamas, A/65/PV.88, p. 5 ; V. égal. la réunion du 14 septembre 2010, 122ème séance plénière, A/64/PV.122.
[71] A/64/PV.122, p. 3.
[72] V not. l'allocution du représentant de Nauru, A/65/PV.88, p. 7.
[73] Art 82 et s. du règlement intérieur de l'Assemblée générale.
[74] Plus précisément il qualifie le saint siège d'Etat non membre et la Palestine d'« entité non membre », A/65/PV.88, p. 7.
[75] A/65/PV.88, pp. 7-8.

possible de défendre une position dans des conditions similaires à celles de ses membres[76]. Certes, le caractère exceptionnel de cette décision mérite d'être tempéré. Ainsi, le représentant hongrois s'exprimant au nom de l'Union assurait que l'ONU resterait une organisation d'Etats souverains et qu'elle ne saurait donc admettre comme membre une autre entité[77]. Il remarquait également qu'il n'y avait pas de différence juridique entre les observateurs[78]. A l'intention des pays tiers, il garantissait que l'octroi de ce statut permettrait de rationnaliser le cadre d'intervention de l'Union et, par conséquent, de limiter les interventions européennes[79]. Conscient que les Etats de l'Union œuvraient à la création d'un précédent, il admettait que l'ONU devrait à l'avenir examiner des demandes similaires auxquelles l'Union ouvrait la voie[80]. Bien qu'il ne s'agissait pas de l'octroi du statut de membre, c'est toutefois bien sous la perspective de la création d' « un précédent historique » que l'attribution de ce nouveau statut était abordée[81].

L'acquisition de ce statut consacre une spécificité de l'organisation presqu'unanimement reconnue par la scène internationale[82]. La résolution de l'Assemblée générale en fait un observateur particulier et son intégration va jusqu'à permettre au représentant européen de s'exprimer lors des réunions du Conseil de sécurité[83]. Cette tendance généralisée à la reconnaissance de la participation européenne confirme son caractère inévitable et contribue à en faire une personnalité objective *de facto*[84]. De fait, malgré sa nature, l'Union dispose de possibilités de participation accrue dans un ordre international encore fortement

[76] Avec quelques limites toutefois ainsi, elle peut « e) Exercer, sur décision du Président, un droit de réponse, limité à une intervention par point de l'ordre du jour, au sujet des positions de l'Union européenne. », résolution 65/276, art. 1 e) de l'annexe.
[77] A/65/PV.88, p. 5.
[78] A/65/PV.88, p. 9.
[79] A/65/PV.88, p. 5 ; à noter que le représentant de Nauru y voit tout de même une 28ème voix, A/65/PV.88, p. 7.
[80] A/65/PV.88, p. 5 ; le représentant des Bahamas y voit une ouverture pour le CARICOM (A/65/PV.88, p. 6) et le représentant du Soudan estime la solution transposable à la ligue des Etats arabes (A/65/PV.88, p. 6).
[81] Ainsi que le qualifie le représentant du Nigeria, A/65/PV.88, p. 6
[82] Puisque cette résolution est acceptée sans aucune abstention et avec les seuls votes négatifs de la Syrie et du Zimbabwe.
[83] V. par ex. la déclaration au nom de l'Union Européenne et de ses Etats Membres prononcée par S.E. M. Thomas Mayr - Harting, Chef de la Délégation de l'Union Européenne auprès des Nations Unies, Débat du Conseil de Sécurité sur la situation en Haïti (MINUSTAH), Nations Unies, le 3 Octobre 2012 ; v. aussi *Statement on behalf of the European Union by H.E. Mr. Ioannis Vrailas*, Chargé d'Affaires, Delegation of the European Union to the United Nations, at the Security Council Debate on "UN peacekeeping operations", le 26 aout 2011 ; plus généralement v. le portail internet de la délégation de l'UE aux Nations Unies répertoriant tous ces discours, http://www.eu-un.europa.eu.
[84] Les arguments utilisés par la CIJ en ce qui concerne l'ONU ne trouvent évidemment pas d'écho dans le cadre d'une organisation régionale qui ne peut, par définition, comporter comme membres fondateurs « une très large majorité des membres de la Communauté internationale », V. not. CIJ, 11 avril 1949, *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, avis consultatif, *Rec*. 1949, p. 185.

ancré sur un modèle post-Westphalien. Sa capacité à se faire largement accepter la conforte dans un rôle de précurseur d'un ordre mondial fondé sur un multilatéralisme régional[85].

B) La permanence de la représentation de l'Union européenne au travers des Etats membres

Il se déduit naturellement des divers statuts conquis par l'Union européenne, la ferme volonté d'imposer ses particularités sur la scène internationale. Sa volonté d'assurer une représentation de l'Europe conforme à son identité pousse l'Union à faire accepter sa présence au sein des autres organisations. Néanmoins, en l'absence de statut explicite, celle-ci ne disparaît pas pour autant. La Cour de justice, notamment, ne saurait accepter que le refus des tiers à accepter l'opposabilité de l'existence de l'Union emporte une disparition, toute symbolique, de cette dernière au plan international[86]. Il appartient alors aux Etats membres de l'Union de se faire le vecteur d'existence et d'action de l'organisation européenne. En pratique, cela revient à faire peser sur les interventions orales des Etats membres la représentation de l'Union européenne. La présidence tournante du Conseil offre pour ce faire un outil permettant de déterminer à quel Etat il incombera de s'exprimer au nom de l'Union lorsque les institutions européennes ne sont pas admises à le faire[87]. Ainsi, les Etats tiers ne peuvent faire taire la voix de l'Union de la scène internationale par le simple refus de lui conférer un statut au sein des organisations. Cette modalité de participation tend naturellement à se raréfier au fur et à mesure d'une acceptation généralisée de l'Union au sein des organisations internationales. Son utilisation n'y est toutefois probablement pas étrangère. Il est peu opportun pour les tiers de nier l'existence de l'organisation européenne puisqu'ils ne peuvent escompter que ce procédé aboutisse à faire disparaître totalement l'expression de l'Union européenne.

[85] V. *infra* dans ce titre, Chapitre II, Section I.
[86] La Cour relevait qu'alors que l'article 113 du traité de Rome permettait de déterminer l'action des institutions européennes, l'article 116 était conçu en vue de dégager une action commune dans les OI où une action directe de la Communauté n'était pas envisageable ; en ce cas une « action concertée et solidaire » s'imposait aux Etats membres pour préserver les intérêts de l'organisation, CJCE 4 octobre 1979, *Accord international sur le caoutchouc naturel*, avis 1/78, *Rec.* 02871, § 7.
[87] La présidence du Conseil telle que prévue à l'article 16 § 9 du TUE permet alors à l'Etat membre exerçant la présidence de s'exprimer au nom de l'UE dans les enceintes où l'institution ne peut le faire directement, ainsi qu'il en allait à l'Assemblée générale des Nations Unies par exemple.

Section II : Les accords mixtes comme modalité singulière d'engagement dans les relations internationales

L'affirmation de l'individualité de l'Union européenne vis-à-vis de ses Etats membres se fonde sur la capacité de l'Union européenne à être identifiée comme un acteur propre des relations internationales. La progression de sa représentation et de son existence autonome au sein des organisations intergouvernementales constitue donc un élément solide lui permettant de réaliser ses ambitions. D'une manière générale, sa participation aux relations internationales exige qu'elle soit apte à prendre des engagements juridiques sur ce plan.

Or, sa structure institutionnelle ne va pas sans poser de difficultés. Bien que les traités lui offrent explicitement une personnalité juridique internationale et des capacités juridiques pour ce faire, la répartition des compétences internationales ne lui offre pas toute la latitude d'action que son ambition appelle. En effet, les capacités internationales des acteurs européens sont fonctions des transferts de compétence opérés. Ainsi, l'engagement solitaire de l'Union ne nécessite, par exemple, pas seulement qu'elle dispose d'une compétence internationale, mais aussi qu'elle dispose d'une compétence exclusive couvrant la totalité de la portée de cet engagement. Or, cette complexité résultant du système constitutionnel de l'Union ne doit pas altérer les capacités tant politiques que juridique d'une entité qui se réclame comme une puissance internationale. Il est, en effet, indispensable que l'Union européenne et ses membres puissent procéder à la négociation et à la ratification des traités internationaux.

L'étude de la participation de l'Union aux organisations internationales permet une mise en perspective de l'originalité de cette structure. Elle témoigne tout autant de la place prise par l'Union européenne dans les relations internationales, que de la consécration par la scène internationale d'une appréhension compréhensive de la singularité de cette organisation. Il n'en va pas autrement de la participation de l'Union aux conventions internationales. L'existence de sa capacité juridique ne porte en elle-même aucune originalité, mais son exercice par un recours régulier à une modalité particulière d'engagement singularise encore sa position sur la scène internationale. Car la conclusion d'accords mixtes se présente en effet comme l'apanage de l'Union européenne.

Créés pour surmonter les contraintes de son ordre juridique interne, les accords mixtes induisent de faire accepter, au niveau international, l'originalité de la structure de l'Union européenne (I). L'externalisation de sa spécificité produit alors des conséquences particulières quant au régime de responsabilité applicable qui la singularise encore (II).

I L'imposition au plan international de la spécificité structurelle européenne par les accords mixtes

Le recours aux accords mixtes répond originellement à une nécessité pour l'Union. Les motifs rendant nécessaire d'y recourir trouvent leur source dans le cadre juridique européen. Cette modalité d'engagement des parties européennes permet, en effet, de dépasser les conséquences de la fragmentation du *treaty-making power* de cet ensemble par un engagement complémentaire dans les relations internationales (A). Touchant à l'expression externe de la personnalité juridique des membres et de l'Union, ce procédé impose de s'interroger sur son éventuelle signification en tant qu'élément d'affirmation identitaire (B).

A) Les accords mixtes comme résultat de la nécessité de recourir à un engagement complémentaire des acteurs de l'Union européenne

L'émergence de la modalité de conclusion des accords que représente la mixité trouve sa source dans le système juridique de l'Union. C'est, en effet, à son initiative que cette modalité de conclusion des accords a été mise en place dans ses rapports externes. Il convient donc de d'étudier la source européenne de ce mode d'engagement (1), avant d'en examiner la caractéristique principale constituée par la complémentarité des engagements (2).

1) La nécessité des accords mixtes en raison du partage de compétences

La mise en place des accords mixtes se trouve être l'expression de la répartition des compétences internationales entre l'institution et ses Etats membres lors de la mise en œuvre de leurs compétences internationales[88]. La problématique résulte au premier chef de l'existence d'une capacité internationale de l'Union européenne. En effet, ses compétences impliquent qu'elle puisse nouer des relations juridiquement contraignantes avec des Etats tiers[89]. Par ailleurs, l'aptitude à librement s'engager au plan international des Etats membres se trouve

[88] E. LAGRANGE, *La représentation institutionnelle dans l'ordre international, une contribution à la théorie de la personnalité morale des organisations internationales*, The Hague/London/New York, Kluwer Law International, 2002, p. 519.
[89] Capacité consacrée à l'article 216 TFUE ; v. *supra* Partie I, Titre I, Section II.

corrélativement limitée par la capacité de l'Union européenne à participer à l'élaboration et à la conclusion des accords relevant de son domaine de compétence[90].

L'adoption du traité de Lisbonne a permis une clarification du cadre juridique concernant les engagements internationaux de l'Union. Le nouveau cadre profite de la précision même des compétences européennes opérée par cette révision des traités[91]. De plus, la suppression de la Communauté européenne entraine naturellement une disparition de certaines problématiques. En particulier : tout engagement, qu'il soit pris sur la base de la PESC ou d'une compétence du TFUE, engagera désormais l'Union européenne qui constitue la seule personnalité juridique qui persiste après la révision[92].

La conclusion d'un accord international est encadrée par l'article 216 TFUE. Son premier paragraphe permet à l'Union de s'engager lorsque « les traités le prévoient ou lorsque la conclusion d'un accord, soit est nécessaire pour réaliser, dans le cadre des politiques de l'Union, l'un des objectifs visés par les traités, soit est prévue dans un acte juridique contraignant de l'Union, soit encore est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée ». Le traité admet donc que la capacité internationale de l'Union ne se réduit pas aux prévisions explicites des traités, mais peut se fonder sur une compétence implicite lui permettant de contracter[93].

Au contraire des Etats qui disposent de la plénitude des compétences leur permettant d'intervenir dans l'ensemble des domaines susceptibles d'engendrer une convention internationale, l'organisation européenne se trouve limitée par les compétences transférées au niveau inter étatique. Sa personnalité fonctionnelle ne lui permet pas de passer outre les limites imposées par ses créateurs[94]. Pour autant, sa personnalité internationale s'étend implicitement

---

[90] V. CJCE 31 mars 1971, *Commission des Communautés européennes c. Conseil des Communautés européennes, Accord européen sur les transports routiers*, Aff. 22-70, *Rec.* 263. ; sur la question, v. *supra* Partie I, Titre I, Section II.

[91] En particulier le travail aboutissant aux articles 2 à 6 du TFUE établissant la liste les différentes compétences.

[92] Par ailleurs, la modification fait disparaître les questionnements relatifs aux accords mixtes de seconde génération impliquant la participation conjointe de l'UE et de la CE ; sur ce point, v. par exemple G. DE KERCHOVE et S. MARQUARDT, « Les accords internationaux conclus par l'Union européenne », *AFDI* 2004, p. 824 et s.

[93] Reprenant l'état de la jurisprudence, l'article 216 TFUE dispose ainsi qu'en plus des capacités internationales expressément prévues par le traité, l'UE a compétence pour participer aux accords internationaux lorsque « la conclusion d'un accord, soit est nécessaire pour réaliser, dans le cadre des politiques de l'Union, l'un des objectifs visés par les traités, soit est prévue dans un acte juridique contraignant de l'Union, soit encore est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée » ; sur ces questions v. *infra* nos développements sous Partie I, titre I, Chapitre I, Section II.

[94] Pour une illustration v. not. l'avis de la CIJ du 8 juillet 1996, *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un Etat dans un conflit armé*, Rec. 1996, p. 66 ; sur cet avis v. not. M. PERRIN DE BRICHAMBAUT, « Les avis consultatifs rendus par la CIJ le 8 juillet 1996 sur la licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un Etat dans un conflit armé (O.M.S.) et sur la licéité de la menace et de l'emploi d'armes nucléaires (A.G.N.U.) », *AFDI* 1996, pp. 315-336.

à l'ensemble des compétences qui sont nécessaires à la réalisation de l'objet et du but de l'acte constitutif[95].

Les transferts de compétence entraînent une division de la compétence d'engagement international des membres et de l'Union européenne. On pourrait en déduire qu'il en découle simplement qu'un traité international doit être conclu soit par les Etats membres, soit par l'Union elle-même selon que le domaine concerné a fait l'objet d'un transfert de compétence au profit de l'institution ou non. Néanmoins, cette solution ne pourrait se concevoir que dans l'hypothèse où l'ensemble des questions abordées par l'hypothétique traité international appartiendrait à la même catégorie de compétence. Pourtant, comme le notait P. PESCATORE, « il n'est pas toujours possible [...] de délimiter les accords conclus avec les tiers de telle manière que leur substance vienne à coïncider exactement avec le partage intracommunautaire des compétences »[96]. Or, dès lors que le traité qu'il est envisagé de conclure ne porte pas uniquement sur des compétences retenues des Etats membres, ou uniquement sur des compétences exclusives de l'Union, il ne peut être conclu par seulement l'un de ces protagonistes. En ce qui concerne l'Union, cet engagement la conduirait à dépasser les compétences que lui attribuent les traités. En dépassant les limites de sa personnalité juridique fonctionnelle, l'Union exposerait son engagement à la nullité[97]. La personnalité juridique des Etats membres n'est évidemment pas sujette à une telle limitation. Toutefois, leur engagement dans le cadre d'un traité mettant en jeu des compétences transférées à l'échelon de l'Union les conduirait à méconnaître les règles de droit primaire relatives à la compétence de l'Union européenne[98].

---

[95] La CIJ précisait ainsi à propos de l'ONU qu'« [o]n doit admettre que ses Membres, en lui assignant certaines fonctions, avec les devoirs et les responsabilités qui les accompagnent, l'ont revêtue de la compétence nécessaire pour lui permettre de s'acquitter effectivement de ces fonctions », CIJ, *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, avis préc., p. 179.

[96] P. PESCATORE, *Le droit de l'intégration*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 47.

[97] L'article 6 de la convention de Vienne de 1986 dispose ainsi que « La capacité d'une organisation internationale de conclure des traités est régie par les règles pertinentes de cette organisation », Convention de Vienne sur le droit des traités entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales, fait à Vienne le 21 mars 1986, Doc. A/CONF.129/15. Néanmoins l'invocabilité de cette nullité par l'OI elle-même se heurte à la limite imposée par l'article 46 de la convention selon lequel la violation des règles de compétence ne peut être soulevée que si la violation est « manifeste et […] concerne une règle d'importance fondamentale ». Sur l'applicabilité de l'article 46 aux accords mixtes v. E. NEFRAMI, *Les accords mixtes de la Communauté européenne : aspects communautaires et internationaux*, coll. Droit de l'Union européenne, Bruxelles, Bruylant, 2007, p.

[98] Les Etats ne se trouveraient pas pour autant délier des obligations internationales contractées. Le droit de l'UE représentant, dans un tel contexte, une *lex spécialis*, il ne pourrait opposé aux tiers en raison de la règle de l'effet relatif des traités codifiée à l'article 34 de la convention de Vienne sur le droit des traités signée le 23 mai 1969 et entrée en vigueur le 27 janvier 1980, *Recueil des Traités*, vol. 1155, p. 331. D'autant que même la violation manifeste de la répartition des compétences n'est pas prévue par le droit international général qui ne se préoccupe que de la protection des normes fondamentales de droit interne objets d'une violation manifeste comme le met en lumière les dispositions des articles 46 des conventions de Vienne de 1969 et 1986.

Il en résulte l'obligation de respecter les domaines de compétence de chacun de ces intervenants. Il est toutefois évident que peu de traités internationaux présentent un domaine correspondant, rigoureusement, à l'un des types de compétences susmentionnés[99]. De fait, l'impossibilité de procéder systématiquement à une séparation du traité envisagé en fonction des compétences de l'Union européenne et de ses membres les oblige à mettre en place des modalités permettant de procéder à un engagement global. C'est ainsi que le premier recours à un engagement mixte a été réalisé sur la base d'un avis signalant que « l'exécutif avait remarqué que des raisons techniques et politiques s'opposaient à ce que l'accord soit divisé en deux parties distinctes, car il eût été impossible de séparer les parties ressortissant à la compétence de la Communauté de celles qui concernent la compétence des Etats membres »[100].

L'impossibilité de procéder à une division de l'accord international ne trouve pas uniquement sa source dans les réticences des parties tierces à l'Union européenne. La difficulté de l'opération découle également des types de compétences de l'Union. En effet, une division n'aurait d'intérêt que dans le cas où seules des compétences exclusives de l'Union et des compétences réservées aux Etats étaient mises en jeu. La présence de compétences partagées entre l'Union et ses membres exclut également que l'un des acteurs européens puisse être écarté de la négociation ou de la conclusion d'un accord qui porte sur un domaine relevant de sa compétence. Dans cette hypothèse, la solution tendant à unifier les engagements des européens s'impose inévitablement.

De fait, l'accord mixte s'impose comme une solution permettant de concilier les dimensions internationales et internes de l'action extérieure de l'Union européenne. En ce sens, E. LAGRANGE estime que « la mixité est une réponse approximative aux décalages entre la structure d'un accord international et la structure d'un ordre juridique institutionnel »[101]. C'est donc de la rencontre des impératifs propres aux relations internationales et de ceux relevant des dispositions juridiques du primaire de l'Union que naissent les accords mixtes[102]. Le terme

[99] De tels accords existent toutefois en pratique comme le prouve essentiellement les accords sur les produits de base ; v. par ex. l'accord international de 2001 sur le café, *JO* L 326/23 du 11.12.2001. De même, si les Etats membres participent également aux organisations régionales de pêche, les engagements portent sur des territoires différents, ce qui implique l'absence de complémentarité de leurs participations. Ainsi la participation de la France à l'organisation des pêches de l'atlantique Nord-Ouest ne concerne que le territoire de Saint Pierre et Miquelon et celle du Danemark uniquement les territoires des iles Féroé et du Groenland.

[100] Assemblée parlementaire européenne, E. BATTISTA, Rapport au nom de la Commission temporaire spéciale pour l'association de la Grèce à la Communauté économique européenne sur la procédure adoptée pour la conclusion de l'accord d'association de la Grèce à la C.E.E., doc 61/61, § 3.

[101] E. LAGRANGE, *op. cit.*, p. 523.

[102] E. LAGRANGE présente la mixité comme la conséquence même du principe de spécialité, tout en regrettant qu'ils ne soient pas utilisés à des fins de correction des contrariétés des obligations frappant les Etats membres, mais pour recréer une unité de compétence, *ibid.*, p. 519.

« mixte » reflète le compromis réalisé pour un accord « mi-gouvernemental, mi-communautaire, conclu conjointement par les Etats et la Communauté »[103]. Chacun des protagonistes s'y engage alors à raison de sa part de compétence mise en jeu par le traité international.

2) La complémentarité comme caractéristique commune des accords mixtes

La mixité constitue une réponse procédurale permettant un engagement global de l'Union et de ses membres à la complexité inhérente à sa structure lors de la conclusion d'un engagement international[104]. La construction théorique se présente alors comme le produit d'un pragmatisme bienvenu pour l'affirmation du rôle international de l'Union[105]. La mixité recoupe toutefois des hypothèses relativement diverses eu égard aux possibles types de compétences pouvant être requises pour leur conclusion. Il n'est pas ici question de dresser une typologie de ces accords[106], il nous apparaît toutefois important de noter l'hétérogénéité des accords ressortant de cette catégorie. De celle-ci résulte d'ailleurs une certaine ambivalence doctrinale quant aux limites de cette catégorie.

Par exemple, il peut être considéré que la mixité s'attache exclusivement à l'hypothèse de la mise en œuvre de compétences partagées. En effet, en présence de compétences exclusives et retenues, l'engagement européen serait divisible en fonction de celles-ci. De sorte que les engagements respectifs de l'Union et de ses membres porteraient sur des dispositions différenciées. Par conséquent, les compétences de chacun ne se mélangeraient pas, rendant l'utilisation du terme « mixte » trompeuse[107]. Au contraire, lors de la mise en œuvre d'une compétence partagée, la division de l'engagement est rigoureusement impossible au regard du droit institutionnel de l'Union européenne.

Mais la position scrupuleusement opposée concernant la catégorisation des accords mixtes a également pu être défendue. La notion a ainsi pu être réduite aux cas dans lesquels se juxtaposent des compétences exclusives de l'Union et des compétences retenues des Etats

[103] P. PESCATORE, « Relations extérieures des Communautés », *RCADI* 1961, tome-II, vol 103, p. 104
[104] Pour une définition de la mixité, v. en particulier E. NEFRAMI, *op. cit.*, p. 2 et s.
[105] J. HELISKOSKI, *Mixed agreements as a technique for organizing the international relations of the European Community and its member states*, The Hague/London/New York, Kluwer Law International, 2001, XXIII-321 p.
[106] Pour cela, v. H.G. SCHERMERS, "*A typology of Mixed Agreements*", *in* D. O'KEEFFE, H. G. SCHERMERS (eds.), *Mixed Agreements*, Duventer, Kluwer Law international, 1983, pp. 23-33.
[107] D. McGOLDRICK, *International relations law of the European Union*, London/New York, Longman, 1997, p. 78.

membres[108]. Selon cette approche, la mixité provient alors de la nécessité de coexistence d'engagements autonomes conjoints de la part de l'Union et de ses Etats membres. Cette conjonction se trouve être indispensable « lorsque les matières en cause constituent un ensemble "dont les éléments sont inséparables et peu susceptibles d'être divisés en plusieurs accords" »[109]. Se trouvent alors exclus les accords portant sur les compétences partagées puisqu'ils ne portent que sur un seul type de compétence n'impliquant pas une addition d'engagements autonomes mais un engagement commun.

Enfin, il a également pu être considéré que « l'accord mixte ne reflète pas forcément une "juxtaposition" de compétences, mais une imbrication »[110]. Or, celle-ci se trouve présente dans les deux hypothèses susmentionnées. Cette définition du champ des accords mixtes nous paraît être confortée par la situation réelle de ces accords. En effet, la mise en jeu de compétences partagées ou la juxtaposition de compétences autonomes entraîne la même conséquence : elle rend indispensable un engagement conjoint de l'Union et de ses membres. Aucune de ces deux hypothèses n'induit donc la disparition de l'un des ces acteurs européens au plan international. De plus, la distinction selon les types de compétence présente un intérêt réduit au plan international. Les cocontractants de l'Union européenne devront, dans ces deux cas, admettre une participation complémentaire de ces acteurs. L'Union et ses Etats membres se trouvent alors dans une position singulière les différenciant des autres signataires souverains. Ces deux éventualités illustrent l'absence d'indépendance des acteurs symbiotiques de l'Europe. Il en résulte que même s'il s'avère nécessaire, en ce qui concerne l'Union, de distinguer les accords comportant des règles composites des accords composites[111], tous deux relèvent de la catégorie des accords mixtes. Ainsi, il nous semble raisonnable de retenir plus largement que « *[a] mixed agreement is any treaty to which an international organization, some or all of its Member States and one or more third State are parties and for the execution of which neither the organization nor its Member State have full competence* »[112].

---

[108] Ainsi L. SERMET énonce qu'une « compétence est mixte par la réunion de deux compétences exclusives », « Actualité de l'adhésion de la Communauté européenne aux organisations internationales et aux traités », *AFDI* 1997, p. 685.

[109] P. KLEIN, *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, Bruylant, Bruxelles, 1998, p. 452

[110] J.-C. GAUTRON et L. GRARD, dans « Le droit international dans la construction de l'Union européenne » *in Droit international et droit communautaire, perspectives actuelles*, colloque de la SFDI, Paris, Pedone, 2000, p. 57.

[111] G. GARZON CLARIANA, « La mixité : le droit et les problèmes pratiques », *in* J.H.J. BOURGEOIS, J.-L. DEWOST et M.-A. GAIFFE, *La Communauté européenne et les accords mixtes. Quelles perspectives ?*, Bruxelles, Presses interuniversitaires européennes, 1997, p. 17.

[112] H.G. SCHERMERS, "*A typology of Mixed Agreements*", article préc, p. 25-26.

Pour les mêmes motifs, la seule mise en œuvre de compétences parallèles n'entraînera pas la conclusion d'un accord mixte. Chacun des protagonistes y dispose, en effet, d'une compétence intégrale, permettant à son engagement d'embrasser l'ensemble de la convention internationale devant être adoptée[113]. En ce cas, tous les protagonistes peuvent en réalité s'engager de manière indépendante[114]. Dans le cadre d'une organisation internationale, cette situation expliquera alors une présence de l'Union et de ses membres qui ne repose pas sur un exercice alternatif des droits de participation. Leurs actions dans le cadre de la BERD se fondent, par exemple, sur l'autonomie juridique dont disposent leurs engagements[115].

D'un point de vue extérieur, seule la distinction établie entre accords mixtes « horizontaux » et « verticaux » est remarquable. La première suppose l'absence de compétence exclusive de l'Union pour l'ensemble du domaine couvert par le traité[116]. L'indispensable conjonction des compétences des membres et de l'Union pour participer au traité, imposera alors aux tiers de travailler avec chacun d'eux. La seconde permet quant à elle la réalisation de la compétence européenne dans les cas où la conclusion de l'accord, malgré la compétence exclusive de l'Union, implique des obligations secondaires ou résiduelles pour Etats membres telles que des obligations financières[117]. La Cour de justice de l'Union européennes a eu l'occasion de rappeler que la participation des Etats membres concernant le financement de la participation de l'Union à une organisation internationale, excluait qu'elle puisse conclure à l'existence d'une compétence exclusive de la Communauté pour conclure cet accord[118]. En ce cas, le rôle des membres est toutefois largement résiduel compte tenu de leur incompétence concernant le domaine fondamental du traité. Ce flagrant déséquilibre a conduit à qualifier ces accords mixtes d'artificiels voire de « faux accords mixtes » [119].

En tout état de cause, tous ces accords ont en commun la circonstance que l'engagement simultané de l'Union et de ses membres est indispensable pour qu'ils puissent devenir parties

---

[113] E. NEFRAMI, *op. cit.*, p. 5.

[114] Par exemple, l'adhésion à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ferait partie de cette catégorie ; H.G. SCHERMERS évoque en exemple les conventions de Genève sur le droit humanitaire, "*A typology of Mixed Agreements*", article préc, p. 23 ; v. aussi la participation au protocole à l'accord de Madrid du 27 juin 1989 relatif à l'enregistrement international des marques.

[115] V. *supra*. Section précédente.

[116] M. DONY, « Les accords mixtes » *in* J.-V. LOUIS et M. DONY (dir.), *Commentaire J. Mégret, le droit de la CE et de l'Union européenne. 12 Relations extérieures*, Bruxelles, éditions de l'Université de Bruxelles, 2005, p. 169 ; v. aussi E. NEFRAMI, *op. cit.,* p. 16-17.

[117] M. DONY, *op. cit.*, p. 169 ; ceci conduit certains auteurs à les écarter de la qualification d'accord mixte, v. par ex. C.-D. EHLERMAN, « Mixed Agreements : A list of Problems », *in* D. O'KEEFFE, H.G. SCHERMERS (eds.), *op. cit.*, p. 1-23.

[118] CJCE, Avis du 4 octobre 1979*, Accord international sur le caoutchouc naturel*, Avis 1/78, *Rec.* 2871, pt 60.

[119] G. GARZON CLARIANA, *op. cit.*, p. 21 ; v. égal. H.G. SCHERMERS, *op. cit.*, p. 21 ; et E. NEFRAMI, *op. cit.,* p. 18.

à la convention internationale considérée. Ainsi, toutes les formes de mixité consacrent, dans l'ordre international, à la fois la perte d'indépendance des Etats membres de l'Union européenne et l'absence d'indépendance de cette dernière. Seule la complémentarité de leurs engagements leur permet de conclure un accord que leurs partenaires pourront adopter seuls. Leur engagement conjoint pallie ainsi l'absence de plénitude effective de la compétence internationale de ces acteurs.

B) Les implications de la mixité quant à l'identité de l'Union européenne

La spécificité des accords mixtes souligne sans conteste la complexité de la structure de l'Union européenne. Plus encore, elle met en lumière le caractère unique de l'intégration européenne. Il convient, en effet, de souligner que la pratique des accords mixtes reste rare en dehors du cas de l'Union européenne (1). Bien que la mixité entraîne sans conteste une extension de la présence de l'Union européennes lors de l'adoption des traités multilatéraux, elle ne participe pas toujours à l'affirmation de son autonomie. En particulier, l'hypothèse de l'exigence de la mixité par les tiers remet en question l'autonomie de la personnalité de l'Union européenne (2).

1) La rareté de la mixité sur la scène internationale

La théorie des accords mixtes n'est pas strictement réservée au cas de l'Union européenne. La circonstance que ces accords aient pu apparaître sur la scène internationale indique que toute organisation internationale dans une situation similaire pourrait y faire appel. L'étude des accords mixtes, bien qu'européo-centrée, fait donc souvent l'objet d'une généralisation du propos[120]. Bien sûr, certaines définitions relatives aux accords mixtes établissent une référence expresse au système de l'Union européenne, rendant difficile toute tentative de transposition à une autre organisation internationale[121]. Néanmoins, nombre d'entre elles semblent se prêter à l'universalisation du concept. On peut ainsi estimer que tout accord conclu par une organisation internationale et ses membres avec d'autres sujets de droit international peut être considéré comme répondant à la définition d'un accord mixte[122]. Hors

[120] E. LAGRANGE, *op. cit.*, p. 522.
[121] C'est notamment le cas des définitions faisant référence aux concepts de compétence exclusives, partagées et concurrentes.
[122] V. E. NEFRAMI, *op. cit.*, p. 4 ; v. égal. la définition de H.G. SCHERMERS, *op. cit.*, p. 25-26.

de l'ordre juridique de l'Union, nous ne parlerons évidemment plus d'imbrication de compétences exclusives ou de présence de compétences partagées pour justifier l'obligation de recourir à ce type d'accord. Il suffira de mentionner que le système de l'organisation en cause rend impossible un engagement autonome de celle-ci ou de ses membres, les contraignant à une adhésion conjointe au traité.

Cette généralisation de la théorie de l'accord mixte ne masque qu'en partie la solitude de l'exemple de l'Union. Certes, rien n'exclut que cette théorie ne puisse être étendue à une autre organisation impliquant un partage des compétences internationales aux effets similaires. Mais la pratique ne fournit d'autre exemple que celui sur lequel s'est construite cette théorie générale. La validation définitive de son universalité ne pourra se faire qu'au regard des concrétisations à venir, même s'il est permis de douter que cette pratique future vienne à remettre en cause les fondements de la théorie élaborée. Cet isolement impose de constater la distance qui sépare l'Union européenne des autres organisations internationales. Si d'autres organisations semblent partager avec elle quelques caractères, voire s'en rapprocher, elle se trouve encore dans une situation juridique unique. L'accord mixte consacre, par sa seule existence, la spécificité du modèle juridique de l'Union européenne mais aussi le degré d'intégration juridique atteint en comparaison d'autres organisations internationales.

Toutefois, comme en ce qui concerne sa représentation dans les organisations internationales, cette circonstance qui éloigne l'Union des autres organisations tend à la rapprocher du modèle étatique. En effet, l'Union partage tout de même la pratique des accords mixtes avec les Etats fédéraux qui y recourent parfois[123]. Difficile alors de ne pas y voir une certaine attirance vers ce modèle[124]. Les organisations internationales, comme les entités fédérées, disposent d'une compétence d'attribution les conduisant naturellement à être intéressées par l'exercice international de celles-ci. Cependant la problématique naissant de la répartition des compétences, cède bien souvent, dans le cas des Etats fédéraux, devant la « puissance unificatrice » dévolue à l'échelon fédéral[125]. Mais cette distinction ne suffit pas à établir une différence fondamentale entre ces exemples excluant qu'ils puissent appartenir au même modèle. En effet, l'aspect encore largement évolutif de la construction européenne laisse entrouverte la possibilité du renforcement de l'intégration qui pourrait produire des effets

[123] Ex Y. LEJEUNE, « le droit fédéral belge des relations internationales », *RGDIP* 1994, p. 601 ; v. aussi Y LEJEUNE, *Le statut international des collectivités fédérées à la lumière de l'expérience suisse*, LGDJ, 1984 p. 140 et s. ; E. LAGRANGE note que les rapports entre gouvernement local et fédéral sont effleurés dans l'affaire *Gabcikovo Nagymaros* § 124 p. 72, *op. cit.* p. 519, note 3.
[124] E. LAGRANGE, *op. cit.*, p. 519.
[125] *Ibid.*, p. 520.

similaires[126]. La confiscation du pouvoir au profit de l'échelon supérieur existe d'ailleurs déjà au sein de l'Union qui se trouve dotée, dans certains domaines, d'une compétence exclusive pour conclure des accords internationaux. En ce sens, la probable progression de l'exclusivité pourrait, à terme, rendre la participation des Etats aux conventions internationales, exceptionnelle.

Néanmoins, E. LAGRANGE note une différence quant aux logiques auxquelles répondent les mixités des organisations internationales et des Etats fédéraux. Concernant ces derniers, il s'agit avant tout de « transposer sur le plan international le principe de participation inhérent à la structure fédérale, voire de souder l'entité par une délégation tacite de la capacité de contracter des entités fédérées à l'entité fédérale »[127]. L'intérêt se trouverait cependant être plus politique que juridique. En effet, les entités fédérées n'agiront dans l'ordre international qu'en tant qu'organes de l'Etat fédéral qui dispose de la plénitude de la compétence internationale. L'entité fédérale possède alors bien une compétence entière en ce qui concerne les relations internationales de l'Etat. D'ailleurs, les actions ou omissions commises par ces entités engagent la responsabilité de l'Etat fédéral[128]. Il en résulte qu'un seul des deux peut être qualifié de sujet de droit international. Il en va tout autrement des membres de l'Union qui disposent d'une capacité internationale entière qui n'est limitée que par leur engagement souverain qui « européanise » leur compétence. Par conséquent, ils demeurent libre dans les matières n'ayant pas fait l'objet d'un engagement au plan du droit de l'Union européenne. De plus, ils peuvent, au contraire des entités fédérées, rencontrer au plan international leur créature en l'absence de substitution systématique.

La différence dans le rapport d'imbrication qui entraine la soumission, dans le cadre international, des structures les moins importantes fonde la différence fondamentale entre ces mixités. L'engagement conjoint d'une organisation et de ses membres est réel et égalitaire compte tenu de leurs capacités réciproques et de l'intégration limitée. Elle n'est que de façade

[126] C'est d'ailleurs le cas dans certains domaines comme celui correspondant à la politique commerciale commune lorsque l'opportunité commandait de laisser la Commission agir au delà des limites de ses domaines de compétences exclusives.
[127] E. LAGRANGE, *op. cit.*, p. 520.
[128] Une entité fédérée est ainsi assimilable à un organe de l'Etat au titre de l'article 4 du projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite. J. CRAWFORD rapporte qu'il est constant en droit international de considérer l'Etat fédéral comme responsable des activités des Etats fédérés, *commentaires du projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite, Annuaire de la Commission du droit international*, 2001, vol. II(2), pp. 93-94 ; il estime la règle constante depuis la sentence rendue dans l'affaire *Montijo* (Voir *Moore, International Arbitrations*, vol. II, 1875, p. 1440. Pour un exemple récent de l'application de cette règle, v. CIJ 3 mars 1999, *Affaire LaGrand (Allemagne c. Etats-Unis d'Amérique)*, mesures conservatoires, *Recueil* 1999, p. 16, § 28 ; v. égal. l'arrêt relatif à la même affaire, CIJ 27 juin 2001, § 81 ; v. not. not. R. HIGGINS, « The Concept of the State — Variable Geometry and Dualist Perceptions » *Mélanges Abi-Saab*, Martinus Mijhoff Publishers, La Haye/Londres/Boston, 2001, pp. 547-561.

dans les Etats fédéraux où le pouvoir fédéral repose sur l'intégration des entités fédérées dans un système politique commun. Cette différence justifie que la théorie des accords mixtes se restreigne alors aux organisations internationales. Il pourra toutefois être objecté que la distinction des acteurs européens comporte également une forme d'illusion. Les Etats opèrent un certain dédoublement fonctionnel lorsqu'ils se trouvent à rencontrer dans l'ordre international une organisation aux organes desquels ils participent. De sorte qu'une rupture totale entre l'organisation et ses membres apparait peu vraisemblable. Et ce d'autant plus que, dans le cas de l'Union européenne, l'autonomie relative de ces acteurs se trouve tempérée par une obligation de loyauté[129].

Enfin, la distinction ne fait pas pour autant disparaître tous les doutes soulevés. Les différences retenues ne correspondent, en effet, qu'à un instantané que le dynamisme de l'Union aura tôt fait de rendre dépassé. Car en tout état de cause, plus l'intégration progresse, plus l'autonomie des Etats membres s'analyse comme un vestige résiduel de leur souveraineté. La réponse apportée au débat se positionne donc essentiellement au regard de la proportion d'autonomie dont demeurent pourvus les Etats. Or, si en l'état les Etats membres ne se trouvent pas dans une situation comparable aux entités fédérées, qu'en sera-t-il si les organes de l'Union se trouvent en charge de la conduite des relations internationales ?

2) L'autonomie contrariée de l'Union par l'exigence externe de mixité

L'accord mixte se présente de prime abord comme l'externalisation de problématiques juridiques internes à l'organisation internationale qui y recourt. Il est cependant possible que ce recours provienne, non des nécessités structurelles internes, mais de la pression externe. Il s'agit alors de l'hypothèse où une organisation internationale et ses membres n'imposent pas cette modalité aux tiers à raison de l'absence de nécessité juridique, mais où ces derniers exigent d'eux un engagement conjoint. Il faut préciser que l'hypothèse se réduit en pratique à exiger la participation des membres aux côtés de l'Union européenne. L'engagement autonome des membres à une convention à laquelle ne participe pas l'Union ne pose évidemment pas problème dans un système juridique taillé pour les relations interétatiques. Rien n'interdit, en droit international, d'élaborer une clause impliquant que la participation d'un sujet de droit à un traité soit subordonnée à la participation d'un autre[130]. Ladite clause serait d'ailleurs

[129] V. *supra* Partie I, Titre II, Chapitre II, Section I.
[130] P. ALLOT, "Adherence to and Withdrawal from Mixed Agreements", *in* D.O'KEEFFE, H.G. SCHERMERS (eds.), *op. cit.*, pp. 99-100.

difficilement contestable lorsqu'elle fait référence à une « exigence constitutionnelle »[131]. Il serait en effet mal avisé pour l'Union européenne de dénoncer une clause qui, en substance, reprendrait une obligation existante au sein des traités européens. L'article 102 du traité EURATOM imposait en ce sens que les Etats aient signifié leur acceptation définitive d'un traité pour que la Communauté puisse le ratifier[132].

La participation à la Commission générale des pêches pour la méditerrané est ainsi subordonnée à la participation préalable d'un membre de l'organisation d'intégration économique régionale à laquelle il a transféré ses compétences entrant en question dans le cadre de l'accord[133]. Cette obligation se justifie par les modalités de participation à l'organisation internationale. L'Union exerce en effet ses droits en alternance avec ses membres[134]. Elle exprime, lorsqu'elle prend part aux votes, un nombre de voix égal à celui de ses membres qui disposent d'un droit de vote à la réunion en question[135]. En l'absence de tout membre participant à la Commission, elle se trouverait en toute logique totalement dépourvue de voix à exprimer.

Cette modalité est cependant révélatrice de la présomption d'incapacité qui frappe l'Union européenne. La théorie du transfert de compétence implique, en effet, qu'elle ne dispose de capacités juridiques que dans la stricte proportion de celles abandonnées à son profit par ses Etats membres. Cette obligation préalable ne tire dès lors pas toutes les conséquences d'un transfert qui a d'ores et déjà pu être opéré en amont dans le cadre de l'acte constitutif de l'organisation régionale participante. On peut donc y voir une confirmation expresse de ce transfert par l'Etat qui est tenu de s'engager à participer à une convention dont l'exécution relèvera pourtant de l'organisation à laquelle il a transféré ses compétences dans ce domaine. Du point de vue des tiers toutefois, le luxe de cette précaution garantit expressément la compétence de l'organisation avec laquelle ils auront à traiter.

Bien qu'on puisse juger cette obligation superflue, elle n'est pas dépourvue de logique. La situation où est exigée la participation d'une majorité des Etats membres de l'organisation régionale semble autrement plus curieuse. On retrouve notamment cette singulière obligation

---

[131] E. LAGRANGE, *op. cit.*, p. 528.

[132] Sur ce point v. en part J. RAUX, « La procédure de conclusion des accords externes de la Communauté européenne de l'énergie atomique », *RGDIP* 1965, pp. 1022-1023.

[133] Art I, 2), iii) e l'accord portant création de la Commission générale des pêches pour la Méditerranée - Déclaration unique de la Communauté européenne sur l'exercice des compétences et du droit de vote conformément à l'article II, paragraphe 6 de l'accord de la CGPM - Règlement intérieur de la Commission générale des pêches pour la Méditerranée , *JO L 190/36* du 04/07/1998 ; sur la question v. A. TAVARES DE PINHO, « La réforme de la Commission générale des pêches pour la Méditerranée », *Annuaire du droit de la mer* 1997, p. 78.

[134] Art. 2 § 4.

[135] Art. 2 § 3.

dans les cadre de la FAO[136] et de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer[137]. Le caractère déconcertant de cette obligation provient de la circonstance que si tant est que cette règle vise à assurer la bonne application de la convention dans l'ordre juridique de l'organisation participante, encore faudrait-il que la règle de la majorité gouverne effectivement ses modalités décisionnelles[138].

Il est alors difficile de comprendre comment se perçoit l'organisation dans un tel cas de figure. L'action de l'Union européenne, par exemple, devrait elle être considérée simplement comme l'expression des volontés de la majorité de ses membres ? Une telle conception est peu vraisemblable dès lors qu'une action de l'Union ne dépend jamais de l'application de cette règle. S'il s'agissait de préserver une application uniforme de la convention au sein des Etats membres, l'exigence de l'unanimité eut été plus logique. Elle aurait indéniablement permis de soumettre directement aussi bien l'Union européenne que ses membres au système conventionnel établi[139]. Tout comme les conditions de participation, les conditions de retrait permettent de prendre la mesure de l'autonomie des acteurs imbriqués. Dans ce cas, l'annexe IX de la convention de Montego Bay apporte une réponse asymétrique en liant le sort de l'organisation au dernier de ses Etats membres participants[140]. Il en découle que leurs destins ne sont qu'en partie liés. L'Union dépend juridiquement de la position adoptée par ses membres qui peuvent l'entrainer automatiquement à quitter l'organisation par leur départ. Au contraire, l'organisation se trouve tenue de demeurer jusqu'au dernier Etat membre participant. Il convient alors d'en déduire une appréhension strictement supplétive de la participation de l'organisation aux conventions internationales.

Il en va différemment dans le cadre de la FAO qui consacre à cet égard une autonomie des participations juridiques. Le retrait de l'organisation peut se faire à raison des mêmes conditions que celles imposées aux Etats. Toutefois, le retrait de tous ses membres conduirait l'Union européenne à être dépourvue de droits au sein de l'organisation puisque ceux-ci s'exercent en alternance avec ses membres. Il est possible d'en déduire une règle implicite selon

[136] Art. II § 4 de l'acte constitutif de la FAO.
[137] Art. 2§ 1 et 3 § 1 de l'annexe IX de la convention de Montego Bay.
[138] En ce sens E. LAGRANGE s'estime peu convaincue et relève l'ingéniosité des membres de l'UE réticents à la participation de leur organisation pour expliquer cette solution. Elle observe également que la clause de l'art 4 § 5 qui empêche les membres de l'organisation internationale ne participant pas à la convention de bénéficier des droits qu'elle ouvre aux parties fait perdre à la condition de majorité tout intérêt, *op. cit.*, p. 530.
[139] *Ibid*.
[140] Art. 8, c : « i) aux fins de l'article 317, une organisation internationale qui compte parmi ses membres un Etat Partie à la Convention et qui continue de remplir les conditions prévues à l'article premier de la présente annexe ne peut pas dénoncer la Convention. ii) une organisation internationale doit dénoncer la Convention si elle ne compte plus parmi ses membres aucun Etat Partie ou si elle a cessé de remplir les conditions prévues à l'article premier de la présente annexe. La dénonciation prend effet immédiatement ».

laquelle l'Union peut demeurer membre aussi longtemps que l'un au moins de ses membres continue de participer à la FAO[141]. Dès lors la situation juridique de l'Union européenne ne diffère pas, à cet égard, de celle que lui impose la convention de Montego Bay. L'autonomie de l'organisation vis-à-vis de ses membres ne se retrouve alors que dans l'un des aspects touchant au retrait puisqu'elle peut tout de même se retirer indépendamment d'eux. La relativité de l'autonomie se retrouvera néanmoins au plan interne de l'Union européenne où les accords auxquels tous ses membres sont parties, bien qu'elle-même ne le soit pas, se trouvent dans une situation juridique particulière au regard de son ordre juridique[142].

La relativité de l'autonomie de ces parties joue donc en défaveur de l'Union qui se trouve être appréhendée comme un additif à la participation de ses membres souverains. Paradoxalement, l'absence d'autonomie, lorsqu'elle est revendiquée par l'Union, peut alors rétablir un strict équilibre entre l'organisation et ses membres. Ceci s'avère possible dans le cadre d'accords de type bilatéral engageant l'ensemble formé par l'Union et ses membres à d'autres partenaires comme c'est le cas des accords d'association, comme par exemple de l'accord de Cotonou[143]. Constitué comme un ensemble unique identifié comme partie, au traité, les engagements sont indissolublement liés de telle sorte que ni les membres, ni l'Union ne sauraient se retirer sans l'accord de l'autre. Ces liens juridiques mettent à mal l'affirmation de l'autonomie de l'organisation[144]. Mais l'exigence des tiers résulte indirectement de la justification apportée par l'Union et ses membres au besoin de mixité. L'impossibilité de diviser l'accord international, ou d'unifier la compétence internationale de l'Union européenne, rend nécessaire ce type d'accords qui conduit les tiers à appréhender la partie européenne comme un

[141] Sur cette déduction ressortant d'une interprétation constructive, v. E. LAGRANGE, *op. cit.*, 533

[142]La Cour déclare en effet leur offrir une considération spéciale compte tenu tant des normes du droit international que de l'UE. Elle déclarait ainsi dans son arrêt *Intertanko* que « [d]ans ces conditions, force est de constater que la validité de la directive 2005/35 ne peut être appréciée au regard de la convention Marpol 73/78 bien que les États membres soient liés par celle-ci. Cette dernière circonstance est toutefois susceptible d'avoir des conséquences pour l'interprétation, d'une part, de la convention de Montego Bay et, d'autre part, des dispositions du droit dérivé qui entrent dans le champ d'application de la convention Marpol 73/78. En effet, compte tenu du principe coutumier de bonne foi, qui fait partie du droit international général, et de l'article 10 CE, il appartient à la Cour d'interpréter ces dispositions en tenant compte de la convention Marpol 73/78. » ; CJCE 3 juin 2008, *Intertnako International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko)*, C-308/06, *Rec. I-04057*, pt 52. Pour un commentaire v. not. F. DOPAGNE, « Arrêt "Intertanko" : l'appréciation de la validité d'actes communautaires au regard de conventions internationales (Marpol 73/78, Montego Bay) », *Journal de droit européen* 2008, pp. 241-243 ; C. VIAL, « Les doutes sur la validité de la directive 2005/35/CE sont levés », *Revue Environnement* 2008, note sous Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE), 3 juin 2008, Intertanko e. a., affaire numéro C-308/06, pp. 38-41.

[143] Sur la requalification en traité bilatéral, v. J. GROUX et Ph. MANIN, *Les Communautés européennes dans l'ordre international*, Bruxelles-Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes,1984, p. 63 ; v. égal. les conclusions de l'avocat général Jacobs du 10 novembre 1993 dans l'affaire *Parlement c. Conseil*, C 316/91, Rec. 625, pt 69.

[144] J. GROUX et Ph. MANIN, *op. cit.*, p. 84.

tout indissociable. La complexité de sa structure qui justifie ces accords rend légitime la défiance des tiers vis-à-vis de la répartition intra européenne.

Il est alors possible de regretter l'asymétrie d'un processus qui n'oblige pas les Etats membres à justifier systématiquement d'un engagement de leur organisation à leurs côtés[145]. Certes, cette obligation induirait des avantages concernant l'affirmation d'une unité européenne, mais cette préoccupation ne peut reposer sur les Etats tiers. Or, ces derniers disposent de motivations juridiques pour ne pas exiger des garanties similaires à une organisation régionale ou à leurs pairs. La situation juridique de l'Union européenne et de ses membres concernant les règles de responsabilité en cas de fait internationalement illicite ne fait que confirmer l'asymétrie de la situation.

II Les conséquences spécifiques de l'accord mixte sur le régime de responsabilité applicable

La répartition structurelle des compétences justifie qu'il soit nécessaire de recourir à un accord mixte pour procéder à l'engagement européen. Ce faisant, la limitation des compétences instituées par les traités sur l'Union européenne produit des conséquences à l'extérieur de l'ordre juridique créé par ces derniers. La portée de ces conséquences est dépendante du degré d'internationalisation consentie par l'organisation qui lève le voile sur les clefs de répartition des compétences dans son ordre interne. Or, l'ambiguïté prévaut à cet égard en grande partie du fait de la partie européenne. Ainsi, la Cour de justice supportait initialement une ferme position d'opacité à propos de l'externalisation des règles de répartition arguant que cette question d'ordre interne n'avait pas à faire l'objet d'une communication aux Etats tiers[146]. Elle a néanmoins rapidement admis que les questions à ce sujet qui émanaient des partenaires de l'Union présentaient un caractère légitime[147]. Au plan international, la question trouve un intérêt particulier lorsqu'elle est examinée sous l'angle de la détermination de l'étendue de la responsabilité de chacune des composantes de l'ensemble européen. En effet, la responsabilité

[145] *Ibid.*

[146] Arguant qu'il s'agit d'une question d'ordre interne, qui plus est susceptible d'évolution, la Cour rappelait qu'il n'était pas nécessaire que cette donnée soit portée à la connaissance des Etats tiers, Délibération arrêtée en vertu de l'article 103, alinéa 3, du traité CEEA, *Projet de convention de l'Agence internationale de l'énergie atomique sur la protection des matières, installations et transports nucléaires*, Délibération 1/78, *Rec*. 2151, pt 35.

[147] La Cour revient en effet rapidement sur sa position précédente pour admettre qu'il en va de « l'intérêt évident » de tous les Etats intéressés de tirer au clair les questions de compétence dès les premiers stades de la négociation, CJCE 4 octobre 1979, *Accord international sur le caoutchouc naturel*, avis 1/78, *Rec.* 02871, pt 35.

suit en principe l'étendue même de la portée de l'engagement conventionnel à laquelle elle se trouve liée[148].

Il en résulte que la mesure de la répartition des responsabilités européennes ne sera pas systématiquement externalisée. L'internationalisation de la situation juridique de l'Union peut être totale dès lors que son engagement détaille la répartition des compétences européennes (A). Dans le silence de l'accord international sur ce point, l'engagement complémentaire des acteurs européens entraîne tout de même des conséquences spécifiques sur le régime de responsabilité qui soulignent la complémentarité des engagements (B)

A) L'internationalisation intégrale du cadre juridique interne

L'imposition de la mixité pour la conclusion d'un accord peut amener les tiers à s'intéresser plus particulièrement au partage de compétence au sein du conglomérat que forment l'Union et ses membres. Il est alors exigé de l'Union européenne qu'elle établisse la ligne de partage de ces compétences pour participer au traité. Son admission à la FAO, par exemple, se trouvait conditionnée par cette opération[149].

Cette répartition peut être réalisée selon différentes modalités. Dans le cas d'un accord bilatéral, les dispositions de l'accord peuvent directement désigner le titulaire de la compétence au sein du bloc européen[150]. En dehors de ce cas, la répartition sera le plus souvent contenue dans un autre instrument juridique. L'annexe IX de la convention de Montego Bay, par exemple, impose aux Etats membres de l'Union européenne ainsi qu'à cette dernière d'informer les autres participants des champs de compétence de chacun d'entre eux. La démarcation se retrouve alors dans une déclaration de compétence élaborée par l'Union. Cette déclaration est liée à l'acte formel d'adhésion émis par l'organisation de telle manière qu'il lui

[148] v. par ex. CPJI, *Usine de Chorzów, compétence*, 1927, série A, n° 9, p. 21. De manière générale, la violation d'une obligation d'un traité représente un fait internationalement illicite au sens de l'article 2 du projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite, annexé à la résolution 56/83 de l'Assemblée générale en date du 12 décembre 2001, et rectifié par document A/56/49 (Vol. I)/Corr.3. (Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-sixième session, Supplément n° 10 (A/56/10)) ; v. not. les commentaires de J. CRAWFORD sous l'article 2 dans l'Annuaire de la Commission du droit international, 2001, vol. II(2), p. 74 et s. ; sur la question des liens entre les notions v. not. P.-M. DUPUY, « Droit des traités, codification et responsabilité internationale », *AFDI* 1997, pp. 7-30 ; Ph. WECKEL, « Convergence du droit des traités et du droit de la responsabilité internationale », *RGDIP* 1998 pp. 647-683 ; P. WEIL, « Droit des traités et droit de la responsabilité », *in Le droit international dans un monde en mutation*, Liber Amicorum E. Jiménez de Aréchaga, Montévideo, FCU, 1994, pp. 523-543.

[149] Art. II § 5 de l'acte constitutif de la FAO.

[150] On entend ici par bilatéral un accord liant l'ensemble européen à une autre entité ; v. par ex. l'accord d'association avec Israël et en particulier les articles 6 et 37, Accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et l'État d'Israël, d'autre part, *JO* L 147/3 du 21 juin 2000.

en est juridiquement indissociable[151]. En parallèle, les Etats membres doivent porter une indication similaire en énonçant les compétences transférées à l'Union lorsqu'elles relèvent du domaine de la convention[152]. On imagine mal que ces déclarations ne concordent pas. Il est toutefois permis de s'interroger sur les conséquences d'un désaccord ou d'une erreur les grevant. Bien que l'annexe IX n'apporte pas de réponse explicite à cette interrogation, l'appréhension de ces entités paraît indiquer qu'une indétermination profitera aux Etats qui disposent, par nature, d'une compétence plénière. En effet, la Convention pose une présomption en ce sens en précisant que les Etats membres sont réputés disposer encore de toute compétence dont ils n'auraient pas expressément mentionné le transfert[153]. La présomption s'avère raisonnable, voire indispensable, pour des motifs tenant tant à la nature des acteurs qu'à la sécurité des tiers. Il est évident que les Etats disposent initialement de la compétence en cause, qu'ils aient consenti à ne plus l'exercer au profit de l'organisation ou non. L'organisation pourrait quant à elle ne pas en disposer compte tenu du principe de spécialité. La présomption contraire impliquerait donc une extension de la personnalité juridique de l'organisation à raison de sa participation à la convention internationale.

La nécessité de protection des tiers apparaît clairement dans l'obligation qui est faite aux membres ainsi qu'à l'organisation de préciser le détenteur d'une compétence sur simple demande des tiers[154]. La déclaration de compétence présente le risque de « figer » la répartition des compétences qui devient une norme internationale par son adjonction au traité. Il s'opérerait même une véritable cristallisation si cette inscription ne comportait une possibilité de modification. La nécessité de protection des tiers par une bonne information ne rend pas impossible l'expression du dynamisme institutionnel européen. Il suffit pour ce faire que l'information fournie leur permette de prendre connaissance des modifications intervenues au plan du droit de l'Union européenne. L'annexe à la convention de Montego Bay, tout comme l'acte constitutif de la FAO, contraint donc l'Union européenne et ses membres à informer les autres participants de toute modification des règles de répartition des compétences[155]. En l'absence de celle-ci, seules les règles transmises aux co-contractants de l'Union peuvent être considérées comme opposables compte tenu de l'effet relatif conféré aux traités constitutifs de l'Union européenne. En ce cas, la règle présente peu de contrainte pour les institutions

[151] Art. 5 § 1 de l'annexe IX à la convention des Nations Unies sur le droit de la Mer.
[152] Art. 5 § 2 de l'annexe IX.
[153] Art. 5 § 3 de l'annexe IX. Il en va de même concernant la FAO, art II § 6.
[154] Art. 5 § 5 de l'annexe IX.
[155] Art. 5 § 4 de l'annexe IX et art. II § 7 de l'acte constitutif de la FAO.

européennes et les Etats membres, tout en offrant des garanties aux Etats tiers face au dynamisme affirmé d'une structure institutionnelle complexe.

La Cour de justice de l'Union européenne a toutefois émis des réserves de principe quant à l'émission d'éclaircissements relatifs au partage des compétences[156]. L'intrusion des tiers dans le giron européen est pourtant minime puisqu'ils ne possèdent d'autre droit que celui de demander des précisions à l'Union. Il n'est pas certain que l'Union européenne ait appréhendé avec philosophie cette demande d'information que le juge a toutefois reconnu comme légitime de la part de tiers acceptant une nouvelle modalité de participation conjointe. En ce sens, la déclaration réclamée dans le cadre de la convention de Montego Bay exige que soient précisées la nature et l'étendue des compétences transférées à l'organisation[157]. L'Union européenne s'est astreinte à une délimitation précise des compétences entre les acteurs de l'Union européenne telle qu'elle est de mise au plan interne. La déclaration fait, par exemple, mention qu' « en ce qui concerne les dispositions relatives au transport maritime et à la sécurité du trafic maritime et à la prévention de la pollution marine figurant inter alia dans les parties II, III, V et VII et XII de la convention, la Communauté détient une compétence exclusive seulement dans la mesure où ces dispositions de la convention ou les instruments juridiques adoptés en exécution de celle-ci affectent des règles communautaires existantes » en précisant par ailleurs que « lorsque des règles communautaires existent, mais ne sont pas affectées, notamment en cas de dispositions communautaires ne fixant que des normes minimales, les États membres ont compétence sans préjudice de celle de la Communauté à agir dans ce domaine. Dans les autres cas, la compétence relève de ces derniers »[158].

L'exactitude de la formule ne prête pas à débat. Elle retranscrit parfaitement l'état du droit de l'Union européenne concernant la détermination du dépositaire de la compétence internationale. Mais il est permis de douter de l'apport pratique de cette précision fournie aux tiers. La détermination de la compétence fait, en effet, un renvoi au droit interne de l'Union, et en particulier la pratique, c'est-à-dire ici à l'exercice de la compétence par l'Union, qui permettra véritablement de déterminer le titulaire de cette dernière. L'opération repose de plus sur le recours à la notion d'affectation, objet de précision jurisprudentielle. En termes pratiques, il paraît saugrenu d'attendre des Etats tiers qu'ils prêtent attention à ces exercices pour savoir à

[156] Délibération 1/78, préc.
[157] Art. 5 § 6 de l'annexe IX.
[158] Déclaration de compétences de la Communauté européenne au regard des matières dont traitent la convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 et l'accord du 28 juillet 1994 relatif à l'application de la partie XI de cette convention (déclaration faite en vertu de l'article 5, paragraphe 1, de l'annexe IX de la convention et de l'article 4, paragraphe 4, de l'accord) § 2 ; Convention des Nations unies sur le droit de la mer, Convention de Montego Bay, *JO* L 179/3 du 23.6.1998.

qui de l'Union ou de ses membres, ils doivent s'adresser. Juridiquement, il est possible que l'Union européenne tente de rendre opposable les évolutions de son droit institutionnel en intégrant dans sa déclaration annexée au traité international l'opposabilité de la pratique interne. Néanmoins, la possibilité prévue par le traité pour les tiers de poser la question en des termes directs et simples à l'Union ne lui permettra pas de bénéficier du doute qui ne manquera pas de saisir ses co-contractants diligents. Il en découle un document d'information complexe à utiliser pour les tiers[159]. Dès lors, il paraît raisonnable de penser que le libellé de la déclaration découle moins d'une volonté d'exactitude juridique que de protection d'un certain « jardin secret » de l'Union européenne.

L'opportunité de l'insertion de ces clauses de répartition n'apparaît toutefois pas avec la plus grande évidence. On présentera la sécurité juridique comme l'argument moteur de la demande qui vise à permettre aux tiers d'être mieux informés de la portée des responsabilités supportées par des partenaires dans une singulière position juridique. Mais l'intérêt réside alors dans la division de l'engagement européen pour y déceler les limites des engagements étatiques et de l'Union. Dès lors, seule l'absence de responsabilité conjointe et solidaire dans le silence des traités justifie cet exercice. Or, le silence des traités paraît, au contraire, profiter, de ce point de vue, aux Etats tiers[160]. De fait, la précision de la délimitation des compétences n'emporte pas nécessairement une division des responsabilités, y compris lorsque seules sont en présence des compétences exclusives et retenues[161].

En ce qui concerne l'Union et ses membres, l'apport se trouve également limité. Certes, la délimitation précise implique une participation différenciée, chacun s'engageant strictement dans les seuls domaines relevant de sa compétence sans besoin de mandat implicite en faveur de l'autre entité. Cependant, la précision de la délimitation de compétence n'a jamais fait défaut au sein de l'ordre juridique de l'Union européenne. L'engagement conjoint n'a jamais été interprété comme modifiant cette répartition de sorte que, dans l'ordre juridique de l'Union, la Cour dispose de la latitude suffisante pour procéder à une répartition des charges naissant d'un accord international[162].

On peut considérer que cette répartition ne fait, par ailleurs, pas disparaître une responsabilité subsidiaire en cas de défaillance[163]. L'unité de l'engagement à un accord mixte

[159] E. LAGRANGE, *op. cit.*, p. 525.
[160] V. *infra* B).
[161] Les engagements des entités européennes n'en reste en effet pas moins fusionnels. En tout état de cause, resterait en suspense l'éventuelle responsabilité subsidiaire des membres de l'UE.
[162] CJCE 2 mars 1994, *Parlement c. Conseil*, Affaire C-316/91, *Rec.* I-00625.
[163] E. NEFRAMI, *op. cit.*, p. 583.

produit alors un effet similaire lors de la mise en œuvre de la responsabilité de l'ensemble contractant. Si les tiers acceptent la répartition de la charge au sein de cet ensemble, il ne saurait être question de considérer que chacune des composantes n'est que partiellement partie à l'accord international. Elles sont bien parties au « tout » ce qui implique qu'une violation rejaillisse alors sur la partie dénuée de compétence au plan interne. Le lien de subsidiarité ne résulte pas des rapports entre membre et organisations mais entre partenaires à un engagement complémentaire envers de tierces parties[164]. La règle tend néanmoins à consacrer la situation singulière de l'Union européenne en prenant en compte tant la complexité que le dynamisme de sa construction institutionnelle. En contrepartie, cette expression du particularisme européen dessert son unité de façade en mettant à jour les rouages de la machine européenne. Elle met, en effet, en lumière la concurrence existante entre Etats et institutions dans l'exercice de la compétence internationale.

B) Les effets du silence européen relatif à la répartition des compétences

L'absence de mention explicite relative à la répartition des compétences se présente sous un jour protecteur en ce qui concerne l'autonomie du droit de l'Union européenne. La question demeure, en effet, alors purement un sujet d'ordre interne. Toutefois, le silence des institutions européennes n'assure pas une imperméabilité totale entre l'ordre juridique international et l'ordre européen. La nature même de l'accord mixte entraîne inévitablement une décharge partielle des rapports juridiques entre l'Union et ses membres. Dès lors, il n'est aucunement permis de considérer l'Union et ses membres comme tout autre partie au traité. L'absence de détermination de l'entité compétente a ainsi pour conséquence une conjonction de responsabilité de ces acteurs complémentaires (1). Plus encore, cet engagement semble impliquer l'existence d'une responsabilité solidaire entre eux (2). Enfin, la gestion de la responsabilité internationale de cet ensemble offre à l'Union la possibilité de faire œuvre d'intégration en affirmant l'unité du bloc européen dans le cadre de contentieux internationaux (3).

[164] Il n'est pas ici question d'une éventuelle responsabilité subsidiaire découlant d'une règle générale imposant aux Etats membres d'une organisation internationale une telle responsabilité à l'égard des faits commis par cette dernière. Le projet de la Commission du droit international relatif à la responsabilité des organisations internationales fait référence à cette hypothèse en l'admettant dès lors que l'on peut relever que les Etats ont amené les Etats tiers à croire en leur garantie. Bien que cette hypothèse puisse trouver à s'appliquer ici aussi, le cas des accords mixtes diffère en ceci que les engagements des Etats et de l'UE sont, comme nous l'avons souligné, complémentaires et donc intimement liés. La force de ce lien implique de considérer que toute violation entraine la négation de l'engagement unique de cet ensemble.

1) La conjonction des responsabilités comme conséquence de l'absence d'identification des titulaires des compétences

Dans l'hypothèse d'une absence de mention répartissant la charge des obligations entre l'organisation internationale et ses membres, la complexité de la répartition des compétences de l'Union européenne n'est que partiellement internationalisée. Partiellement car elle le demeure inéluctablement par l'existence même de l'accord mixte. Néanmoins, en l'absence de liste énumérative des compétences respectives de l'Union et de ses membres, les tiers ne disposent d'aucune information précise sur la nature et l'étendue du partage opéré.

La prise en compte de la spécificité européenne se retrouve dans ce cas. Les tiers acceptent un engagement complémentaire de l'organisation et de ses membres, confirmant ainsi avoir conscience de la nécessité de celui-ci pour leurs partenaires européens. Néanmoins l'acceptation de cette spécificité ne les conduit pas à se mêler pas d'une question qui concerne les affaires internes de l'organisation internationale. La complémentarité trouve donc à s'imposer positivement dans ce cas. L'Union et ses membres étant perçus comme un acteur unitaire, ou un « tout », il ne leur est aucunement nécessaire de plonger dans les méandres du droit de l'Union européenne. Car le principe *res inter alio acta* leur offre alors protection. Le droit interne de l'organisation ne peut, en effet, permettre à ces acteurs de se délier de leurs responsabilités[165].

L'absence de détermination des compétences rend impossible la limitation de l'étendue des engagements des protagonistes européens. Il en découle que les Etats membres, comme l'Union, sont tous individuellement parties à l'ensemble de l'accord, et non seulement aux dispositions du traité international dépendant de l'exercice des compétences dont ils disposent en vertu des traités institutionnels de l'Union. Cet « engagement indivis »[166] justifie alors que toute violation du traité représente un fait internationalement illicite commis par l'ensemble européen.

Cette conséquence juridique n'est pas de principe dans tous les cas où une organisation internationale commet un fait internationalement illicite. L'institut de droit international rappelait notamment qu'il « n'existe aucune règle générale de droit international prévoyant que

[165] Ainsi que le précise l'article 27 § 2 de la convention de Vienne du 21 mars 1986 sur le droit des traités entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales, une organisation ne peut invoquer son droit interne pour justifier l'absence d'exécution de ses obligations, *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales, vol. II*.
[166] E. NEFRAMI, *op. cit.*, p. 531.

les Etats membres sont, en raison de leur seule qualité de membre, responsables conjointement ou subsidiairement des obligations d'une organisation internationale dont ils sont membres »[167]. La pratique limitée sur ce sujet fournit toutefois un exemple d'application de cette solution dans l'affaire concernant le Conseil international de l'étain[168]. Cette position implique que les membres de l'Union européenne ne sont pas conjointement et solidairement responsables de tous les accords que serait susceptible de passer l'Union.

Mais il ne s'agit pas là de savoir si les Etats membres de l'Union sont, de manière systématique, conjointement responsables en cas de défaillance de l'organisation. Il s'agit de se demander si, en présence d'un accord mixte n'établissant pas de répartition de compétences, l'Union et ses membres doivent être considérés comme conjointement, voire solidairement, responsables. De fait, l'absence de répartition impliquant l'incapacité d'identification de la sous partie responsable pour les tiers semble militer pour une répartition conjointe. Dans le cas contraire, l'incertitude de la répartition reposerait, au moins en partie, sur les cocontractants de l'Union et de ses membres. Or, cela induirait strictement que les traités constitutifs de l'Union produisent des effets à l'égard des tiers, au moins en leur étant opposables. Car seule l'opposabilité de ces traités pourrait justifier que la responsabilité internationale de l'Union européenne et ses membres soit soumise à une division conforme à la répartition opérée par leurs traités[169]. Mais en l'absence de mention textuelle dans l'accord international, il paraît plus qu'hasardeux de tenter de soutenir une opposabilité objective du contenu même des dispositions

[167] Art 6 a) de la résolution sur « Les conséquences juridiques pour les Etats membres de l'inexécution par des organisations internationales de leurs obligations envers des tiers », adoptée à Lisbonne, 1995.

[168] A. GESLIN, « Réflexions sur la répartition de la responsabilité entre l'organisation internationale et ses Etats membres », *RGDIP* 2005, pp. 545-547 ; M. HIRSCH, *The Responsibility of International Organizations toward Third Parties, Some Basic Principles*, Dordrecht/Boston, Martinus Nijhoff,, 1995, pp 112-125 ; P. KLEIN, La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 460 et s. ; R. ZACKLIN, « Responsabilité des organisations internationales », *in La responsabilité dans le système international*, colloque du Mans, SFDI, Paris, Pedone, 1991, pp. 91-100.

[169] E. NEFRAMI en déduit la nécessité de séparer la reconnaissance d'un partage de compétence, qui motive les tiers à accepter un engagement mixte de l'Europe, de l'opposabilité de la ligne de partage de celles-ci, *op. cit.* p. 535. Il peut toutefois être estimé que l'article 46 § 2 de la convention de Vienne sur le droit des traités entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales trouve à s'appliquer rendant alors opposable la répartition interne des compétences, v. par ex. M. BJÖRKLUND, "Responsibility in the EC for Mixed Agreements- Should Non-Member Parties Care?", *Nordic Journal of International Law*, 2001, pp. 373-402. En ce sens, dans ses conclusions présentées le 27 novembre 2001, l'avocat général MISCHO remarque qu'il ne serait pas logique de tenir la Communauté pour responsable dans un domaine où elle ne dispose d'aucun pouvoir de contrainte à l'égard des membres, l'absence de confusion de la responsabilité se justifierait d'autant plus aisément que les tiers, en acceptant un engagement mixte, seraient alertées de la circonstance que la CE ne dispose pas d'une compétence à l'égard de l'ensemble du traité, Affaire C-13/00, *Rec.* 2002 I- 2943, pt 29 et s. V. *a contrario*. P. PESCATORE qui estime que seule une responsabilité collective saurait alors s'imposer, « Les relations extérieures des communautés européennes : contribution à la doctrine de la personnalité des organisations internationales », *RCADI*, vol. 103, t II, 1961, p. 225 ; v. aussi H. VAN HOUTTE, "International Law and Community Treaty-Making Power", *Northwestern Journal of International Law and Business* 1981 pp. 635-636.

institutionnelles des traités européens[170]. Il paraît alors plus sage de considérer que ce silence oblige ces tiers à voir dans l'Union et ses membres, une partie unifiée. Dès lors, quelle que soit l'entité qui commettra une violation, elle engagera, auprès des tiers, la responsabilité de l'ensemble. Le droit international semble, selon toute vraisemblance, admettre que les tiers puissent en ce cas se tourner tout autant vers l'organisation que vers ses membres[171].

La thèse de la conjonction des responsabilités trouve par ailleurs une résonnance dans le contentieux interne de l'Union européenne. L'avocat général JACOBS estimait ainsi, dans ses conclusions rendues à l'occasion de l'affaire C-316/91, qu'une responsabilité conjointe s'imposait dans le silence de l'accord international[172]. L'avocat général TESAURO expliquait à ce propos que l'Union européenne et ses membres se présentent comme « une seule partie contractante ou au moins des parties contractantes également responsables »[173]. Le juge de l'Union tire donc lui aussi les conséquences de cet engagement commun de l'Union et de ses membres[174]. L'unité de l'engagement donne alors naissance à l'unité de la responsabilité. Toutes deux ne sont qu'une façade, destinée au premier chef à normaliser et surtout permettre des relations avec des puissances tierces. La seule mention établissant que chacune des parties s'engagent dans la mesure de ses compétences n'a pas pour objectif d'opposer la répartition de l'effet obligatoire de la convention à la mesure des compétences de ces entités telles qu'elles sont déterminées par les TUE et TFUE. La répartition des charges s'opère bien entendu conformément à la disposition, mais elle ne relève que du mécanisme interne à l'Union.

Il faut alors considérer qu'en tels cas, toute demande adressée à l'une des composantes de l'ensemble européen doit être requalifiée comme s'adressant à cet ensemble[175]. Il lui appartient alors de désigner l'entité en charge de l'application litigieuse qui est l'objet de la

---

[170] En conséquence, la responsabilité conjointe semble avoir les faveurs de la doctrine, v. not. A. BLECKMANN, "The Mixed Agreements of the EEC in Public International Law", *in* D. O'KEEFFE, H.G. SCHERMERS H.G. (eds.), *op. cit.*, pp. 160-163 ; P. EECKHOUT, *External Relations of the European Union, Legal and Constitutionnal Foundations*, Oxford University Press, 2004, pp. 222-223; G. GAJA, "The European Community's Rights and Obligations under Mixed Agreements", *Ibid.*, p. 137; C.-E. HELD, *Les accords internationaux conclus par la Communauté économique européenne*, these, université de Lausanne, Vevey, Säuberlin & Pfeiffer, 1977, p. 205 ; P. J. KUIJPER et E. PAASIVIRTA, *op. cit*., p. 122-123 ; I. MACLEOD, I.D. HENDRY et S. HYETT, *The External Relations of the European Communities*, Oxford, Clarendon Press, 1996, pp. 158-160 ; A. ROSAS, "Mixed Union – Mixed Agreements", *in* M. KOSKENNIEMI (ed.), *International Law Aspects of the European Union*, The Hague/London/Boston, Kluwer Law International, 1998, p. 142, C. TOMUSCHAT, "Liability for Mixed Agreements", *op. cit.*, pp. 130-132.

[171] V. le commentaire de G. GAJA sous l'article 48 du projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales, *Annuaire de la Commission du droit international, 2011,* vol. II (2). pp. 83-84

[172] Il écrit en ce sens que « au titre d'un accord mixte, la Communauté et les Etats membres sont conjointement responsables, à moins que les dispositions de l'accord n'en disposent autrement Conclusions présentées le 10 novembre 1993, pt. 69 ; CJCE 2 mars 1994, *Parlement c. Conseil*, Aff. C 316-91, *Rec*. I-625.

[173] Le même avocat général expose la cette idée dans ses conclusions présentées à l'occasion de l'affaire *Hermès* le 13 novembre 1997, C-53/96, pt 14.

[174] V. CJCE 16 juin 1998, *Hermès*, C-53/96, préc., pt 24 ; CJCE, *Parlement c. Conseil*, C-316/91, préc.

[175] M. HIRSCH, *op. cit.*, pp. 24-26.

demande[176]. Ainsi la clause, pourtant insérée dans un accord international, ne produit pas d'effet juridique hors du cercle des membres et de l'organisation internationale concernés. La Cour de justice de l'Union européenne pourra largement se satisfaire de cette solution qui respecte scrupuleusement l'autonomie du droit de l'Union. Car cette circonstance représente un point important pour la Cour qui déjà fait valoir ses craintes de voir cette autonomie atteinte par des instances externes[177]. Il ressort, par exemple, clairement de l'affaire *MOX* la volonté des juges d'éviter que des juridictions tierces puissent être amenées à examiner en profondeur le droit dont il se veut l'interprète attitré[178].

Il n'en reste pas moins que le caractère mouvant des lignes de répartition rend problématique sa cristallisation au plan international. Certes, la Cour de justice de l'Union européenne n'hésiterait pas à s'écarter d'une norme internationale jugée contraire à son droit primaire[179]. Mais cet écart créerait alors une distorsion avec le droit international qui, si elle rejaillissait négativement sur les Etats tiers, justifierait l'engagement de la responsabilité des membres ou de l'Union. Le risque serait réel si la délimitation, portée dans un engagement international, n'était pas accompagnée de garanties permettant de la modifier[180]. Ainsi le souhait de la Cour de justice que cette question interne n'intéresse pas, au sens juridique, les tiers de l'Union européenne s'explique également par la volonté d'éviter les distorsions juridiques entre ordre interne et international[181].

---

[176] E. NEFRAMI, *op. cit.*, p. 538.

[177] V. not. CJCE 14 décembre 1991 *projet d'accord entre la Communauté, d'une part, et les pays de l'Association européenne de libre échange, d'autre part, portant sur la création de l'Espace économique européen*, avis 1/91, *Rec*. I-6079, pts 35 et 36 ; v. aussi CJCE 18 avril 2002**,** *Projet d'accord portant création d'un espace aérien européen commun entre la Communauté européenne et des pays tiers*, Avis 1/00, *Rec.* I-3493*,* pts 4 à 6 ; sur ce point, v. *infra* Partie II, Titre II, Chapitre III, Section II.

[178] CJCE, Affaire C-459/03, préc., pt 154 ; v. *infra* Partie II, Titre II, Chapitre III, Section II..

[179] CJCE 3 septembre 2008, *Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation c. Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes*, Affaires jointes C-402/05 P et C-415/05 P, *Rec.* 06351, pt 285.

[180] L'annexe IX de la convention de Montego Bay prend acte de la possible modification de la répartition des compétences, l'article 5 § 4reconnaît en effet implicitement ce processus en contraignant les Etats membres et l'organisation internationale à notifier promptement tout modification de cette répartition.

[181] La position dégagée dans la délibération 1/78 se fonde notamment sur la circonstance que la répartition des compétences est susceptible d'évoluer, mais c'est pour l'essentiel car cette question relève du seul domaine interne de la Communauté que la Cour estime qu'il n'est pas nécessaire d'informer les tiers de la nature exacte de cette répartition, délibération 1/78, préc., pt. 35.

2) La solidarité comme conséquence de la complémentarité

La Cour de justice de l'Union européenne n'érige pas explicitement la responsabilité solidaire en principe de droit. Si elle en a fait application dans le cas particulier des relations ACP-UE, la circonstance que l'accord soit appréhendé comme un accord bilatéral dans lequel membres et Union sont identifiés comme une seule partie rendait obligatoire cette conclusion[182]. La solidarité de principe entre l'Union et ses membres produirait un effet inattendu en ce qui concerne l'organisation internationale qui, limitée par le principe de spécialité, ne peut s'engager seule pour l'ensemble d'un traité international dont elle devrait cependant, dans ce cas, assumer la responsabilité intégrale[183]. Cette curieuse manifestation ne présage toutefois en rien la répartition finale des charges de cette responsabilité qui sera opérée dans le cadre interne de l'organisation. Ainsi, le dépassement du principe de spécialité n'est que de façade. La compétence de l'organisation retrouvera *in fine* son exacte proportion.

Le dépassement pourrait, à l'évidence, être contourné par l'établissement d'une solidarité asymétrique. L'organisation internationale ne serait responsable qu'à mesure du respect du principe de spécialité, tandis que les Etats membres pourraient voir leur responsabilité mise en œuvre *prima facie* pour toute violation. Mais dans la mesure où les tiers demeurent dans l'ignorance de ladite limite de compétence, celle-ci ne pourrait produire des effets hors du champ juridique de l'institution qu'à la condition que l'opposabilité de la répartition des compétences s'impose[184]. De plus, l'application de cette solution conduit inévitablement à renforcer la visibilité des limites de l'Union européenne face à celles des Etats. Car les tiers s'en détourneront probablement au regard de la sécurité apportée par la mise en cause des Etats plutôt que des organisations internationales. Par conséquent, il semble qu'il serait dans une certaine mesure préjudiciable à l'unité de l'action internationale de l'Union que ses institutions tendent à faire valoir une limitation de leur responsabilité. Au contraire, elles renforceront sa visibilité et sa normalisation dans les relations internationales en acceptant de prendre à leur charge, au plan international, la responsabilité d'actions imputables aux Etats.

Par ailleurs, la seule appartenance à une organisation internationale n'implique pas que les membres soient responsables des violations commises par celle-ci[185]. En tout état de cause, une solidarité de principe contreviendrait largement à l'autonomie de la personnalité juridique

[182] CJCE Aff. C-316/91, préc., pt 69.
[183] E. LAGRANGE, *op. cit.*, p. 543.
[184] Et rien ne permet de résorber l'opposabilité à ce strict cas de figure.
[185] V. not. G. GAJA, commentaires précités, p. 105

de l'organisation. L'autonomie juridique suppose une responsabilité autonome en cas de fait internationalement illicite. L'ordre juridique de l'Union européenne n'impose pas, à cet égard, une réglementation différente. L'article 216 du TFUE prévoit certes que « [l]es accords conclus par l'Union lient les institutions de l'Union et les États membres », mais la Cour de justice a expressément précisé que la responsabilité de l'Union pouvait être directement et individuellement recherchée par les tiers[186].

Le projet d'articles relatifs à la responsabilité des organisations internationales élaboré par la Commission du droit international n'emprunte pas d'autre voie. Il impose cependant aux Etats d'assumer la responsabilité des actions d'une organisation lorsqu'ils ont amené les tiers à considérer qu'ils les garantiraient. Ainsi l'article 62 § 1 du projet énonce que « [u]n État membre d'une organisation internationale est responsable à raison d'un fait internationalement illicite de cette organisation dans le cas où : (…) b) Il a amené le tiers lésé à se fonder sur sa responsabilité»[187]. Explicitant cette disposition G. GAJA précise qu'elle trouve à s'appliquer « par exemple lorsque les membres ont amené un tiers à supposer raisonnablement qu'ils se substitueraient à l'organisation responsable si celle-ci n'avait pas les fonds nécessaires pour réparer le préjudice »[188].

La garantie des dettes de l'organisation ne repose alors pas sur son système institutionnel[189]. Elle se déduira des circonstances entourant la conclusion de l'accord international[190]. C. F. AMERASINGHE énonce que « sur la base de considérations de politique générale, la présomption de non-responsabilité pouvait être réfutée s'il était prouvé que certains ou la totalité des membres ou l'organisation, avec l'approbation des membres, avaient donné aux créanciers des raisons de penser que certains ou la totalité des membres accepteraient une responsabilité conjointe ou subsidiaire même si une telle intention ne figurait pas expressément ou implicitement dans l'acte constitutif »[191]. Cette responsabilité de garantie se fonde donc sur

[186] La Cours a ainsi énoncé qu'« [i]l ne fait donc aucun doute que l'accord ne peut que lier les Communautés européennes. Il s'agit bel et bien d'un accord international conclu entre une organisation internationale et un État, au sens de l'article 2, paragraphe 1, sous a), i), de la convention de Vienne du 21 mars 1986 sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales. En cas d'inexécution de l'accord par la Commission, ce serait donc la responsabilité de la Communauté qui pourrait être engagée sur le plan international. », Arrêt du 9 août 1994, *France* c. *Commission*, affaire C-327/91, *Rec.* I-3674, pt 25.
[187] G. GAJA, commentaires précités, p. 106.
[188] *Ibid.*, p. 107.
[189] Cette hypothèse est toutefois prise en compte par le a) du même article.
[190] P. KLEIN affirme également que le comportement des États membres peut impliquer qu'ils garantissent l'exécution des obligations incombant à l'organisation, *op. cit.*, , p. 509 et 510.
[191] C.F. AMERASINGHE, "Liability to third parties of member States of international organizations: practice, principle and juridical precedent", *International and Comparative Law Quaterly* 1991, vol. 40, p. 280.

la précision des conditions ayant emporté l'adhésion des tiers à l'engagement[192]. C'est donc car la caution solidaire implicitement offerte par les membres de l'organisation internationale est estimée être une condition à la rencontre des volontés des acteurs internationaux, qu'elle se trouve consacrée comme élément annexe de l'accord international. C'est ainsi que le second tribunal arbitral intervenant dans l'affaire *Westland Helicopters* a retenu que les circonstances avait entrainé « la *confiance* des tiers contractant avec l'organisation dans la capacité de celle-ci de tenir ses engagements du fait du soutien constant de ses États membres »[193]. Il en résulte que l'attente légitime des Etats tiers concernant un élément qui participa à les convaincre de d'adhérer ne peut être repoussée comme dépourvue de toute juridicité. Ce faisant, la règle évite d'encourager les manœuvres déloyales destinées à faciliter l'obtention du consentement des tiers[194].

La présomption selon laquelle les membres de l'Union européenne ne sont pas responsables des faits internationalement illicites qu'elle commet peut donc se voir renversée. Il faudra pour cela réaliser la démonstration que l'attitude des Etats membres poussait les tiers à croire à leur engagement solidaire. Possible en présence de tout accord international auquel elle participe, cette éventualité nous paraît disposer d'une vigueur particulière dans le cas spécifique des accords mixtes. En effet, l'engagement conjoint de l'Union et ses membres à raison de l'imbrication de leurs compétences indique à leur cocontractant à quels points leurs engagements sont indissociables. La mixité, par ses implications, revient sur l'autonomie de l'organisation internationale qui ne peut alors contracter sans que ses membres se tiennent à ses côtés. Il ne paraît pas invraisemblable alors de déduire de cet engagement commun la mise en commun de la responsabilité en cas de méconnaissance de celui-ci. La solidarité découlerait alors autant de la garantie offerte par les Etats membres à la parole de l'Union, que de l'indivision de l'engagement de chacun d'entre eux. En effet, l'engagement mixte sans répartition de la compétence implique qu'ils sont, en leurs noms, parties à chaque disposition de l'accord international considéré, comprenant par conséquent celles dépassant le cadre de leur compétence[195]. L'étendue de la responsabilité encourue se définit donc par parallélisme à cet

[192] On pourrait y voir une parade à une manœuvre dolosive des membres destinée a favoriser l'engagement d'une organisation a laquelle ils appartiennent de manière a échapper à leur propre responsabilité.
[193] Nos italiques ; § 56 de la sentence du 21 juillet 1991, cité par R. HIGGINS, "The legal consequences for Member States of non-fulfilment by international organizations of their obligations towards third parties: provisional report", *Annuaire de l'Institut de droit international* 1995, vol. 66-I, p. 393.
[194] On en déduit l'absence de qualification de dol au sens de l'article 49 de la convention de Vienne de 1986 qui trouve à s'appliquer face à des manœuvres frauduleuses et implique la nullité de la convention. Le recours à la notion serait d'ailleurs sans effet dans cette situation : l'Etat qui ne peut mettre en jeu la responsabilité des membres pour la violation d'un traité ne trouverait certainement pas dans la nullité la réparation attendue du préjudice subi.
[195] Sur la validité de la participation *ultra vires,* v. E. NEFRAMI, *op. cit.*, p. 534.

engament. Ceci permet aux tiers d'attribuer la commission des actes illicites à n'importe laquelle de ces entités sans que les règles de répartition des compétences ne puissent leur être opposées.

3) La gestion de la responsabilité comme élément d'intégration opportun de l'Union européenne

La liberté laissée aux Etats tiers en l'absence de répartition des compétences leur permet alors de se tourner vers un ou des Etats membres, vers l'Union ou encore vers l'ensemble. Bien entendu, lorsque cette imprécision indique que l'Union européenne et ses membres doivent être considérés comme une seule partie, la fusion des personnalités opérée par l'accord oblige les tiers à s'adresser uniquement à l'ensemble[196]. Dans les autres cas, les Etats tiers sont libres quant au destinataire de la demande relative à la mise en jeu de la responsabilité internationale née du manquement au traité. S'agissant d'un traité ne répartissant pas la compétence européenne, le contentieux s'exprimant au travers de l'OMC illustre la liberté de ces différentes alternatives.

Les Etats-Unis ont, par exemple, déposé une plainte devant l'organe de règlement des différends (ORD) qui concernait la protection conférée par un brevet prévue par la loi portugaise sur la propriété industrielle à l'encontre du Portugal seul[197]. La plainte s'alignait alors parfaitement sur la répartition des compétences intracommunautaires dans la mesure où la règle relevait de la compétence nationale et non communautaire. Il en allait de même à l'occasion des plaintes déposées contre la Suède et le Danemark dont les mesures relevaient de leurs compétences retenues[198]. Il n'en demeure pas moins que la Commission a participé au renforcement de l'image européenne en prenant part à la procédure permettant aux parties de s'accorder[199].

De la même manière les plaintes déposées par le Canada, le Pérou et le Chili à l'occasion d'un litige mettant en cause un arrêté pris par le gouvernement français visaient l'Union

[196] Il en va ainsi dans l'hypothèse des accords d'association.
[197] Plainte du 30 avril 1996, affaire WT/DS37, (les parties ont notifié à l'ORD avoir trouvé un accord le 3 octobre 1996).
[198]Plainte déposée par les Etats-Unis contre la Suède le 28 mai 1997 (concernant les mesures affectant les moyens de faire respecter les droits de propriété intellectuelle (WT/DS86/1) et plainte déposée contre le Danemark le 14 mai 1997, (WT/DS83/2).
[199] Il a été notifié à l'ORD que les parties avaient trouvé un accord les 11 décembre 1998 concernant le litige mettant en jeu la Suède et 13 juin 2001 concernant celui mettant en jeu le Danemark ; sur le rôle de l Commission dans le règlement de ces différends, v. E. NEFRAMI, *op. cit.*, p. 555, note 791.

européenne alors compétente dans le domaine concerné[200]. Cette concordance de fortune s'explique toutefois moins par l'attention des tiers ou l'admission de l'opposabilité de la répartition des compétences que de la simplicité à retenir celle-ci dans ces exemples, la compétence de la Communauté européenne concernant le GATT et son incompétence concernant l'accord TRIPs étant alors presque de notoriété commune. Enfin, l'action d'un membre de l'Union européenne validée par les institutions de cette dernière peut logiquement conduire les tiers à adresser leur demande aux deux intervenants. C'est ainsi qu'en présence d'une subvention accordée par le gouvernement français sous l'aval de la Commission européenne, les Etats-Unis ont choisi de viser ces deux entités par leur plainte[201].

En revanche, les tiers peuvent associer l'organisation à ses membres en provoquant alors un dépassement des compétences de celle-ci. Ainsi en allait-t-il de la jonction de la Communauté européenne à l'Irlande lors de l'affaire DS 82. Les Etats Unis visaient initialement l'Irlande à propos de mesures affectant la protection des droits des auteurs et des droits voisins[202]. Bien que litige tombât sous le coup de l'accord TRIPs, les Etats Unis notifièrent une demande similaire à la Communauté[203]. Le même exemple est fourni par le contentieux opposant les Etats-Unis à la Grèce qui concernait les droits de propriété intellectuelle pour les films et les programmes de télévision à laquelle a été associée la Communauté[204]. Il est possible de considérer qu'il s'agit pour les tiers de rechercher une responsabilité conjointe qui permettra d'exiger une mise en conformité aussi bien à l'Etat, qui semble seul concerné, qu'à l'Union européenne. La procédure, ainsi que la solution, associent alors l'Union européenne et l'Etat membre directement concerné. En pratique, l'Union ne se dérobe pas en arguant de son incompétence dans le domaine concerné. Cette circonstance pourrait alors amener le plaignant à y voir une responsabilité solidaire[205].

---

[200] Affaire concernant la désignation commerciale des pectinidés, demande de consultations du 19 mai 1995 concernant le Canada (DS 7), le Pérou (DS 12) et le Chili (DS 14) (la solution mutuellement accepté a été notifiée le 19 juillet 1996).

[201] Affaire concernant les mesures relatives au développement d'un système de gestion de vol, demandes de consultation du 21 mai 1999 adressée à la France (DS173) et à la Communauté (DS 172) ; V. égal. l'affaire concernant les mesures affectant le commerce des aéronefs civils gros porteurs, demandes de consultation du 6 octobre 2004 concernant la CE ainsi que la France, l'Allemagne, l'Espagne et le Royaume-Uni (DS316) et l'affaire concernant les mesures affectant le commerce des aéronefs civils gros porteurs (deuxième plainte), demande de consultations du 31 janvier 2006 concernant la CE ainsi que la France, l'Allemagne, l'Espagne et le Royaume-Uni (DS 347).

[202] Demande de consultations du 14 mai 1997.

[203] Demande du 6 janvier 1998, DS 115/1 ; il est à noter que la demande n'élargit pas le contentieux a d'autres pays et ne vise pas de mesure européenne en restant focaliser sur le cas irlandais (IP/D/12 WT/DS115/1) ; la demande est même rigoureusement identique à celle adressée à l'Irlande (IP/D/8 WT/DS82/1).

[204] Demande de consultations du 4 mai 1998 adressée à la Grèce (DS 125), et du 30 avril 1998 adressée à la CE (DS 124).

[205] L'attitude semble en effet aller dans le sens d'une « garantie implicite » sur laquelle se fonderait une telle responsabilité ; v. E. NEFRAMI, *op. cit.*, p. 583.

Rien n'empêche cependant les Etats tiers de s'adresser directement aux Etats membres de l'Union sans se préoccuper de cette dernière, même en tant que garante. Les Etats Unis ont ainsi directement visé la France, l'Irlande, la Grèce, les Pays-Bas et la Belgique à propos de certaines mesures relatives à l'impôt sur le revenu constituant des subventions[206]. La substitution de la Commission à ses Etats membres qui a été opérée lors de la procédure de règlement des différends serait la preuve de l'opposabilité de la répartition intra-européenne des compétences et du fait que l'action des membres constitue un fait internationalement illicite imputable à l'Union[207]. Cette substitution s'impose d'autant plus aisément qu'elle n'impose pas de nouvelle obligation pour les tiers. Et même plus, ils sont ainsi assurés que la partie participante aux négociations dispose de la capacité juridique nécessaire pour prendre les éventuelles mesures qui s'imposeraient au terme du processus. On peut, *a contrario,* estimer que cette substitution confirme l'absence de responsabilité solidaire de principe puisque la condamnation de plusieurs Etats membres n'emporte pas automatiquement celle de l'Union. En somme la demande initiale ne lie que partiellement l'Union européenne qui peut se substituer à ses membres ou respecter leur autonomie en fonction des compétences définies par le traité.

On en déduit une responsabilité conjointe de ces acteurs au sein de l'OMC, sans toutefois pouvoir en déduire avec certitude que cette conjonction repose sur la garantie générale de respect des accords par l'Union européenne. Il est en réalité plus raisonnable de considérer que l'indivision de l'engagement dispense les tiers de toute réflexion quant à l'imputation à l'une ou l'autre des entités de l'Union européenne. Mais l'exemple de l'OMC tient également de la spécificité de son mode de règlement des différends aux conséquences particulières[208]. En ce sens, la surreprésentation de l'Union repose également sur des conditions d'opportunité tant pour l'Union que pour les tiers. A l'opportunité tactique pour l'Union européenne s'ajoute, par ailleurs, l'opportunité politique qui consiste à renforcer la vision unifiée des Etats membres et de l'organisation.

Il en ressort un exemple concret de la volonté d'unification de l'Europe au sein des relations internationales. Cette volonté d'unification de la partie européenne se retrouve de plus dans les mécanismes annexes de la responsabilité. La reconnaissance par la Cour de sa capacité d'interprétation des accords mixtes, par exemple, témoigne de la volonté d'en assurer une

[206] Demandes de consultations du 5 mai 1998 adressée à la France (DS 131/1), la Grèce (DS 128/1), l'Irlande (DS 130/1), aux Pays-Bas (DS 128/1) et à la Belgique (DS 127/1).
[207] *Ibid.*, p. 556.
[208] En particulier aux recours aux mécanismes de compensation et suspension de concessions prévus à l'article 22 du mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends.

application uniforme dont elle conserve alors la maitrise[209]. Quant à savoir si cette solution préfigure l'attitude contentieuse générale de l'Union et ses membres, il s'avère délicat de se prononcer en l'absence d'un autre domaine de contentieux international, auquel participe l'Union européenne, aussi développé que celui concernant le commerce international.

[209] P. EECKHOUT, "The Domestic Legal Status of the WTO Agreement. Interconnecting Legal Systems", *CMLR* 1997, pp. 14-24 ; Certains s'interrogent toutefois sur la possibilité qu'il s'agisse là d'une indication selon laquelle la Communauté serait liée par toutes les dispos de l'accord, v. not. E. LAGRANGE, *op. cit.*, p. 543

Chapitre II :
L'effort de projection contrôlée d'une identité politique

L'essor de la participation directe de l'Union européenne aux organisations et conventions internationales lui permet de disposer d'une assise confortable pour affirmer sa construction identitaire. Ce processus consacre son existence mais aussi une certaine singularité dans les relations internationales. Il représente de ce fait une base sur laquelle développer l'affirmation politique de l'Union européenne.

L'affirmation de l'Union européenne en tant qu'acteur politique sur la scène internationale est une conséquence logique et attendue du développement de son pilier relatif à la politique étrangère. En fait, le processus consistant à dégager les grandes lignes de l'action politique de l'Union européenne sur la scène internationale est directement lié au renforcement de l'union politique. En toute logique, ce lien implique une proximité importante de ces notions. Il semble alors plus difficile pour l'Union que pour un autre acteur international de délier sa construction identitaire interne de sa face externe. Dans cette perspective en effet, les éléments les plus importants de la politique internationale relèvent de la projection d'éléments fondamentaux au plan interne.

Le concept de puissance civile qui sert initialement à qualifier la singularité de la méthode d'action internationale de l'Union s'appuie justement sur les limites de la construction politique interne pour justifier que l'Union ne soit autre chose[210]. Bien que le cadre juridique d'alors ait été dépassé, il n'implique pas que les éléments fondamentaux de cette politique n'aient pas conservé leur importance primordiale. Au contraire même, les éléments identitaires mis en avant par les traités et par la stratégie européenne de sécurité semblent indiquer que la politique internationale de l'Union européenne repose sur des concepts et sur une approche spécifique qui la distingue en tant qu'acteur politique.

Il importe alors de s'attarder sur ces éléments et sur l'effort réalisé par l'Union européenne pour affirmer son particularisme sur la scène internationale du point de vue de sa stratégie politique. Bien entendu, nous nous attacherons ensuite à examiner la portée réelle de l'attachement proclamé à cette approche particulière dans le cadre de sa politique extérieure[211]. Mais nous viserons ici à analyser la conception stratégique de l'Union européenne à l'égard du

[210] V. not. FR. DUCHÊNE, "The European Community and the uncertainties of Interdependence" *in* M. KOHNSTAMM, et W. HAGER (eds.), *A Nation Writ Large ? Foreign Policy Problems Before the European Community*, London, MacMillan, Basingstoke, 1973, p. 19.
[211] V. *infra* Titre suivant.

développement de sa puissance internationale. En effet, dans ce cadre l'Union affiche une finalité spécifique dans la mesure où sa politique juridique extérieure paraît être tournée vers un accroissement de la régulation internationale (Section I). Cette finalité spécifique se trouve par ailleurs relayée par la mise en œuvre de modalités cohérentes de conduite des relations internationales puisque l'Union souligne, par la pratique, sa préférence pour l'usage des relations conventionnelles afin d'influencer son environnement international (Section II).

Section I : L'affichage d'une politique extérieure favorable l'accroissement de la régulation juridique

Il est entendu que l'Union européenne vise, par sa politique extérieure, à assurer la réalisation d'objectifs sécuritaires. L'influence internationale qu'elle exerce poursuit donc le but de sauvegarde des intérêts de l'Union européenne. Sur ce point, l'Union ne fait pas preuve de singularité. Les éléments permettant de distinguer l'identité européenne doivent être recherchés dans la stratégie envisagée pour satisfaire cet objectif durablement.

A cet égard, il s'agit donc de s'interroger sur l'existence d'une vision européenne particulière des relations internationales. Les objectifs du traité ainsi que la stratégie européenne de sécurité semblent confirmer que l'Union européenne possède, dans ce cadre, une stratégie particulière reposant sur une vision singulière des éléments nécessaires au bon développement de la scène internationale. Ainsi, la stratégie européenne de sécurité fait, par exemple, du « multilatéralisme efficace », l'élément principal de sa politique extérieure[212]. Cette notion représente alors, dans le cadre de cette stratégie, l'élément fondamental d'orientation de la politique internationale de l'Union européenne.

Ce concept rejoint alors celui plus général de puissance civile, parfois devenu puissance normative, faisant valoir que l'identité internationale de l'Europe résiderait dans son attachement aux éléments juridiques de régulation des relations internationales[213]. Cette tendance identitaire se retrouverait principalement au travers de deux axes essentiels d'orientation de la politique internationale de l'Union européenne. En premier lieu, l'Union affiche sa volonté de promouvoir une coopération multi régionale qui suppose l'exportation directe, au moins partielle, de son modèle (I). En second lieu, l'Union européenne affiche sa

[212] « Une Europe sûre dans un monde meilleur », Bruxelles, 12 déc. 2003.
[213] V. not. Z. LAÏDI, *La norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne*, Paris, Les presses de SciencesPo, 2008, 291 p.

volonté de participer activement et notablement au renforcement de la régulation juridique des relations internationales (II).

I La promotion du régionalisme dans les relations internationales

La promotion du régionalisme se présente sans conteste comme un élément identitaire de la politique de l'Union européenne. Elle suppose, en effet, d'œuvrer en faveur d'une projection directe de son modèle de paix dans d'autres secteurs géographiques.

L'Union fait montre d'une volonté prudente de reproduire son modèle d'intégration régional sur d'autres continents (A). Cette volonté la conduit à favoriser l'émergence et le renforcement institutionnel de pôles régionaux (B), mais également à marquer une certaine préférence pour les dialogues inter régionaux vis-à-vis des relations inter étatiques (C).

A) La volonté prudente de projection du modèle régional

La Commission européenne ne s'en cache pas : « l'Union est un défenseur "naturel" des initiatives régionales »[214]. Au contraire de l'attachement proclamé aux valeurs européennes[215], l'importance de cet élément ne se retrouve toutefois pas explicitement dans les traités européens.

Sous un angle pragmatique, la reconnaissance de la place de l'Union européenne dans les relations internationales, et en particulier dans les organisations internationales, se verrait simplifiée par la réelle multiplication des organisations régionales répondant à sa définition. Il ne fait d'ailleurs aucun doute que l'exportation, réussie, de son modèle participe directement à sa légitimation[216]. Plus fondamentalement, le désir de projeter le modèle de l'Union peut s'expliquer par la réussite de sa mission première. L'expérience européenne constitue, en effet, une preuve de la viabilité du mécanisme imaginé par ses pères fondateurs. En ce sens, l'Union européenne représente un essai transformé de modèle de paix fondé sur l'utilisation de moyens juridiques. Dès lors, il semble évident que les responsables contemporains souhaitent exporter

[214] Communication de la Commission, Appui de la Communauté européenne aux efforts d'intégration économique régionale des pays en développement, 16 juin 1995, COM 1995 219 final, pp 6-7.
[215] Art. 2 du TUE.
[216] S. SANTANDER, « La légitimation de l'Union européenne par l'exportation de son modèle d'intégration et de gouvernance régionale. Le cas du Marché commun du sud (Note) », *Études internationales* 2001, vol. 32, n° 1, pp. 51-67.

cette solution de paix durable aux autres régions du monde. Par conséquent, le cœur du projet européen tel que conçu initialement se trouve logiquement intégré à sa politique extérieure.

La Commission se montre toutefois prudente quant aux implications de sa volonté de défendre la reprise de son modèle. Sans aucun doute consciente de la difficulté de reproduire l'expérience européenne, la Commission se garde d'exprimer son attachement à une conception trop autoritaire de son action en faveur des intégrations régionales. Ainsi, elle rejette expressément l'idée d'une exportation lorsqu'elle déclare que « les efforts de l'Union européenne visant à promouvoir et à soutenir l'intégration régionale des pays en développement ne doit nullement être interprétée comme une tentative d'"exporter" le modèle de l'intégration européenne »[217]. Cette considération est motivée par la conscience que « le modèle européen, façonné par l'histoire du continent, n'est pas facilement "exportable" ni nécessairement approprié à d'autres régions »[218]. Il nous paraît, en effet, sage de considérer qu'en l'absence de contexte factuelle identique, la réussite de la mise en place d'un projet de cette envergure n'est aucunement garantie.

La croyance que l'intégration inter étatique est facteur de paix ne souffre, pour autant, aucune remise en cause. Les réserves mentionnées expliquent la timidité de l'Union européenne dans le cadre de cette promotion aussi techniquement que politiquement délicate. L'Union oriente prudemment son action en la matière sur une expertise technique rendue légitime par la circonstance que « le modèle de l'intégration européenne est devenu une référence inévitable pour pratiquement toutes les initiatives régionales »[219]. Ce contexte est, en effet, propice à ce que l'Union partage « avec les autres parties intéressées son expérience sur la manière d'améliorer le fonctionnement des institutions régionales, de supporter les coûts d'ajustement résultant de l'abaissement des barrières et de partager les bénéfices découlant de l'intégration »[220].

[217] COM 95 219 final précité, p. 6
[218] *Idem*.
[219] *Id*.
[220] *Id*.

B) L'action européenne en faveur de la progression institutionnel de pôles régionaux

La promotion d'un monde régionalisé peut, en théorie, s'opérer en usant de deux méthodes : inciter les Etats à procéder à une intégration régionale sur un modèle similaire à celui de l'Union européenne et encourager les Etats ayant créés une telle organisation à approfondir l'intégration qu'elle suppose et implique. La seconde méthode s'avère bien plus simple à mettre en œuvre, mais également moins directive et invasive. Son recours est, par ailleurs, facilité par la multiplication des organisations d'intégration régionales. Cette méthode repose donc sur la circonstance que la scène internationale est déjà régionalisée et vise à renforcer cette dynamique. Le Mercosur[221], l'ALENA[222] ou encore l'ASEAN[223], par exemple, sont des organisations régionales qui impliquent une coopération économique entre leurs Etats membres. L'instauration d'une zone de libre-échange y entraîne, en effet, une interdépendance économique synonyme d'une intégration minimale entre les concernés. Partant des fondations existantes, l'action de l'Union peut alors viser à la mise en place ou au renforcement d'une dimension politique de ces institutions.

La seule existence de ces organisations n'implique pas qu'elles envisagent une construction identique à celle de l'Union européenne. Le préambule de l'ALENA, par exemple, ne ressemble en rien à celui du traité de Rome ou même du traité CECA. L'ambition nord-américaine n'entend ainsi pas dépasser le cadre strictement économique. Le contexte historique de l'élaboration de cette association explique en grande partie l'absence d'une telle perspective que ne soutenait point la nécessité. Au contraire, l'ASEAN présente une dimension politique[224]. En raison de son élaboration dans un contexte plus incertain, la déclaration de Bangkok intégrait explicitement les préoccupations des membres pour la paix et la stabilité de la région que l'on retrouve aujourd'hui dans les textes relatifs à l'association[225].

[221] Le Marché commun du Sud est mis en place par le traité d'Asuncion signé le 26 mars 1991 et entré en vigueur le 1er janvier 1995.
[222] Accord de libre-échange nord américain, signé à Ottawa, le 11 e t 17 décembre 1992, à Mexico le 14 et 17 décembre 1992 et à Washington le 8 et 17 décembre 1992, entré en vigueur le 1er janvier 1994.
[223] Association des Nations d'Asie du Sud-Est, établie par la déclaration de Bangkok signée le 8 aout 1967, désormais fondée sur la Charte signée le 20 décembre 200è à Singapour, entrée en vigueur le 15 décembre 2008.
[224] L'ASEAN présente toutefois la particularité de ne pas comprendre cette dimension dès l'origine. Elle n'est d'ailleurs pas inscrite dans sa charte constitutive pourtant remaniée depuis lors. La zone de libre échange entre membres se fonde sur un accord de libre échange conclus entre les gouvernements des membres de l'association (*Agreement on the Common Effective Preferential Tariff Scheme for the ASEAN Free Trade Area*) signé à Singapour le 28 janvier 1992.
[225] *The Asean declaration*, Bangkok, le 8 Août 1967. On retrouve désormais également le fondement politique de l'association dans l'objet qui lui est conféré, art. 1 de la Charte.

Le Mercosur paraît pour sa part offrir, dès l'origine, une construction similaire à celle de l'Union européenne. Cette circonstance est propice à l'établissement d'une politique européenne plus progressiste que celle concernant l'organisation asiatique. Le Mercosur représente une association commerciale entre Etats dont l'objet principal consiste en la création d'une Union douanière entre les Etats latino-américains. Ainsi le libre-échange constitue un axe d'intégration entre membres participants. Le caractère laconique du préambule, en comparaison de celui du TUE, intègre timidement l'idée d'une dimension politique. La relation UE-Mercosur ne fait, par conséquent, pas l'impasse sur cette dimension qui se trouvait comprise dès la mise en place de l'accord cadre interrégional de coopération entre les deux institutions[226]. Cette inclusion confirme que l'Union se refuse à ne voir dans cette organisation qu'un partenaire économique.

Le programme européen concernant l'évolution de la relation interrégionale fait état des objectifs de l'Union pour le développement de l'institution sud-américaine[227]. Parmi ceux-ci, figure la volonté de l'Union de permettre au Mercosur de se renforcer institutionnellement. L'Union souhaite redynamiser un processus d'intégration jugé en perte de vitesse[228]. Les lacunes institutionnelles constituent, en effet, l'une des causes de la stagnation de l'organisation[229]. La légitimité de l'action européenne en faveur du rétablissement de la construction de l'organisation tient de son savoir-faire en la matière[230]. En particulier, son expertise et son expérience lui permettrait de déceler les difficultés auxquelles doivent faire face les membres du Mercosur pour parvenir à un stade d'intégration économique et commerciale similaire à celui atteint par l'Union européenne. Ainsi, l'Union identifie, par exemple, la distance entre l'organisation et la société civile comme un problème à résoudre pour l'évolution du Mercosur[231].

Il convient de remarquer que le bénéfice de ce rapprochement ne profiterait pas qu'au Mercosur. La Commission a parfaitement conscience du déficit de crédibilité de l'Union européenne en matière politique qui conduit la société civile de ces Etats à la percevoir uniquement comme une entité commerciale[232]. La Commission entend donc renforcer

[226] Accord-cadre interrégional de coopération entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et le Marché commun du Sud et ses États parties, d'autre part - Déclaration commune sur le dialogue politique entre l'Union européenne et le Mercosur, *JO* L 69/4 du 19.3.1996.
[227] V. Commission européenne, « MERCOSUR, document de stratégie régionale 2007-2013 », 2 aout 2007, (E/2007/1640), p. 25 et s.
[228] Par exemple en ce qui concerne la dimension économique v. le document stratégique précité p. 6
[229] D. VENTURA, *Les asymétries entre le MERCOSUR et l'Union européenne : les enjeux d'une association interrégionale*, Paris, l'Harmattan, 2003, p. 104
[230] Commission européenne, « Mercosur… » préc., p. 26
[231] *Idem*, p. 27.
[232] *Id.*

l'intégration régionale dans les domaines autres que commerciaux et institutionnels. On devine aisément qu'il s'agit d'offrir une consistance politique matérialisée qui serait alors perceptible pour les citoyens du Mercosur. En son absence, il sera, en effet, difficile de faire naître émerger la conscience d'appartenance à une communauté plus large chez les citoyens des Etats membres du Mercosur. En incorporant de « nouveaux acteurs » pour conférer une plus grande légitimité au projet, les institutions européennes encouragent la transformation du Mercosur en un sujet qui n'intéresserait pas uniquement les gouvernements mais également les populations. Cette opération représente pour l'Union européenne une occasion de « renforcer auprès de la population non spécialisée la visibilité de l'UE en tant que partenaire politique et que modèle d'intégration régionale »[233].

Le désir d'exportation du modèle européen se retrouve plus précisément dans le détail des projets de l'Union européenne pour l'avenir du Mercosur. En particulier, les éléments relatifs au Parlement du Mercosur sont édifiants : en plus de viser à la préparation d'élections directes des parlementaires, l'Union souhaite « [l]'existence d'un Parlement avec des partis politiques organisés, doté de compétences Pertinentes »[234]. Dans la mesure où s'y ajoutent « commissions interparlementaires structurées et opérationnelles », une « transparence et une responsabilisation accrues des institutions du Mercosur dans le processus d'intégration » et une « meilleure coordination entre les parlements nationaux et celui du Mercosur », il nous semble difficile de ne pas voir, ici, une tentative de transposition du Parlement européen.

La tentative de projection, malgré la prudence, précédemment évoquée, de la Commission à ce propos, se fonde sur la similitude de la construction institutionnelle[235]. C'est plus particulièrement en raison de l'existence d'une volonté d'intégration régionale au service de la paix que l'Union élargit son appréhension de la structure sud-américaine[236]. En raison de cet objectif, l'Union appréhende le Mercosur comme un partenaire stratégique global ainsi qu'en témoigne l'accord cadre liant les organisations[237]. Bien que le Mercosur demeure strictement une institution commerciale, il est, par exemple, expressément fait état de cet

[233] *Idem*, p. 27. Il est notamment précisé que « cette priorité pourrait se traduire par une série de projets dans les secteurs de l'éducation et de l'audiovisuel ».
[234] *Id*. p. 30.
[235] FR. D'ARCY note qu'il est presque systématique de procéder a une analyse par comparaison de ces deux modèles d'intégration régionale, FR. D'ARCY, « Les perspectives du Mercosur : comparaison avec l'Union européenne », *Droit et société* 2005, p. 20 ; c'est par exemple l'approche empruntée par P. ALMEIDA dans son analyse de l'incorporation et de la mise en œuvre des normes de l'organisation, P. ALMEIDA, *La difficile incorporation et mise en œuvre des normes du Mercosur, aspects généraux et exemple du Brésil*, Paris, LGDJ, 2013, XXVIII-451p.
[236] V. le preambule du traité d'Asuncion.
[237] V. not. C. BRODIN, « Union Européenne - Amérique latine : entre libre échange et partenariat stratégique », *Questions internationales* 2004, n° 9, septembre-octobre, p. 85 et s.

objectif politique pour justifier la mise en place de relations ayant « comme objectif final, [d'établir] une association interrégionale de caractère politique et économique »[238]. Dans le même sens, l'accord les liant mentionne « que les deux parties considèrent les processus d'intégration régionale comme des instruments de développement économique et social qui facilitent l'insertion internationale de leurs économies et, *en définitive, favorisent le rapprochement entre les peuples et contribuent à une plus grande stabilité internationale* »[239]. L'intention pour l'Union européenne de consolider la paix internationale par la répétition de son expérience s'affiche donc sans ambiguïté.

Toutefois, l'accord n'est, pour l'essentiel, porteur que de dispositions ayant trait à la coopération commerciale et économique qui impliquent la libéralisation des échanges entre les parties. Les éléments dépassant ce cadre se trouvent simplement mentionnés sans guère plus de précision[240]. Certes, l'accord-cadre comprend un élargissement de la relation à toute question politique et d'une disposition relative à la conditionnalité de la relation au respect des valeurs fondamentales de l'Union[241]. Toutefois, cette pratique est courante dans les accords internationaux conclus par l'Union européenne et ne démontre donc pas la spécificité attendue de la relation.

Par ailleurs, malgré la mise en place de cet accord, « l'insoutenable légèreté »[242] de l'organisation rend toujours peu flatteuse une comparaison approfondie des deux organisations[243]. D'autant qu'avec l'association de la Bolivie, de la Colombie, de l'Equateur, du Pérou et du Venezuela, le Mercosur pouvait être perçu comme « l'élément moteur de l'intégration sud américaine » au détriment donc de la Communauté andine[244]. La récente institution de l'Union des nations sud américaines[245] aux traits semblables à ceux de l'Union

[238] V. le préambule de l'Accord-cadre interrégional de coopération entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et le Marché commun du Sud et ses États parties, préc.
[239] *Idem* (nos italiques).
[240] Ainsi en est-il, par exemple, du renforcement de l'intégration (titre V de l'accord-cadre) et de la coopération interinstitutionnelle (titre VI de l'accord-cadre).
[241] L'article 3 prévoit une clause de dialogue politique qui témoigne du dépassement d'une relation « technique ». L'article 1er combiné à l'article 35 permet une suspension de l'accord en cas de violations des principes démocratiques et des droits fondamentaux de l'homme.
[242] D. VENTURA, *op. cit.*, p. 421.
[243] S. SANTANDER « La stratégie interrégionale de l'UE et le régionalisme latino-américain à l'heure des mutations géopolitiques », *in* C. FLAESCH-MOUGIN et J. LEBULLENGER, *Regards croisés sur les intégrations régionales*, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 371.
[244] FR. D'ARCY, *op. cit.* p. 25. S'agissant de cette communauté, la stratégie européenne prône naturellement également un renforcement de l'intégration entre Etats membres (Commission européenne, « Document stratégique, Communauté andine 2007-2013, p. 6) notamment en raison de l'entrée en vigueur du protocole de Trujillo ouvre en effet la voie à l'intégration d'éléments politiques dans le cadre de l'institution.
[245] Traité constitutif de l'Union des nations sud américaines, signé à Brasilia le 23 mai 2008 et entré en vigueur le 11 mars 2011.

européenne conduit toutefois à s'interroger sur le meilleur cadre pour une relation inter régionale[246].

C) La préférence européenne pour le dialogue interrégional

La politique de promotion du régionalisme peut revêtir des atours plus subtils que le soutien direct au renforcement des mécanismes juridiques existants[247]. L'action concernant l'Union africaine[248], par exemple, semble moins encline à engendrer une ingérence institutionnelle. La circonstance qu'elle réunisse presque tous les pays africains offre à l'organisation une légitimité protectrice. Par ailleurs, si l'Union africaine semble structurellement moins ambitieuse que l'Union européenne en ce qui concerne l'intégration[249], elle dispose tout de même d'un cadre solide de sorte qu'elle se positionne en son concurrent le plus sérieux. De fait, les études portant sur l'Union africaine ont pu soulever des débats que l'on aurait cru réservés au seul cas européen[250]. Il en résulte que l'Union énonce considérer disposer dans le cadre de sa relation avec l'Afrique d'un interlocuteur unique qu'elle considère comme son équivalent[251].

La proximité conceptuelle des organisations paraît offrir un terreau favorable à une action européenne en faveur du développement d'un monde qui se fonderait sur des rapports interrégionaux. En effet, en plus de trouver appui sur une communauté économique, l'organisation vise à la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité du continent[252]. De même, les valeurs revendiquées comme essentielles à la structure font écho à celles qui guident

[246] L'organisation des Etats américains ne semble, en raison de sa composition, ne pas constituer un pôle suffisamment régionalisé. La même remarque pourrait s'appliquer à la Communauté d'États latino-américains et caraïbes (CELAC) créée le 23 février 2010 mais l'absence des Etats Unis d'Amérique, et dans une moindre mesure du Canada, en change la dimension politique. Toutefois, la Communauté ne s'appuie pas, pour le moment, sur une construction institutionnelle semblable à l'Union européenne. La CELAC n'en constitue pas moins un partenaire stratégique de l'UE dans le cadre d'un dialogue bi-régional ; v. not. la déclaration du Conseil de l'Union européenne faite à Santiago du Chili le 27 janvier 2013 ainsi que le plan d'action EU-CELAC pour 2013-2015 du même jour.

[247] Le document stratégique à l'égard du Mercosur proposait ainsi de renforcer l'introduction des règles jugée décevante ainsi que leur mise en application, p. 26.

[248] Acte constitutif de l'Union africaine, adopté à Lomé le 11 juillet 2000 et entré en vigueur le 26 mai 2001.

[249] On ne trouve en effet pas trace dans le texte constitutif de la vision dynamique de l'intégration telle qu'on la retrouve notamment dans le préambule du traité sur l'Union européenne.

[250] V. l'ouvrage au titre évocateur de T. OTTRO ABIE, *De l'Union africaine à un Etat fédéral africain*, Paris, l'harmattan, 2009, 128 p.

[251] Ainsi que l'entend l'UE, v. Conseil de l'Union européenne, « Le partenariat stratégique Afrique-Union européenne », 2008, p. 62.

[252] V. le préambule de l'acte constitutif.

l'action de l'Union européenne[253]. Mais surtout, au contraire de ce qui concerne le Mercosur, les institutions africaines sont au cœur du projet de l'Union africaine. Il en résulte que les objectifs énoncés à l'article 3 de la Charte ne sont pas sans rappeler en substance ceux que doit remplir l'Union européenne[254]. En particulier, l'Union africaine se donne pour objectif de « promouvoir et défendre les positions africaines communes sur les questions d'intérêt pour le continent et ses peuples ». Si la formule reste moins ambitieuse que la volonté de l'Union européenne d'affirmer son identité internationale, il n'en demeure pas moins que l'Union africaine entend se faire la porte parole du continent dès lors que des intérêts internationaux communs sont identifiés. Par sa ressemblance avec elle, l'Union africaine s'impose comme un partenaire international naturel et évident de l'Union européenne[255].

Compte tenu de ces circonstances, le renforcement de l'intégration africaine se veut plus subtil que celui visant le Mercosur. Il repose, en effet, sur la normalisation de l'institution comme partenaire international dans le but de renforcer l'unité de la représentation africaine[256]. Une telle position se traduit, par exemple, par la mise en place d'une délégation européenne permanente spécifique à l'Union africaine[257]. La volonté de renforcer la place de l'Union africaine s'affirme également dans l'établissement d'une stratégie conjointe établie par les deux

[253] Le préambule fait ainsi état de ce que les membres de l'Union sont « résolus à promouvoir et à protéger les droits de l'homme et des peuples, à consolider les institutions et la culture démocratiques, à promouvoir la bonne gouvernance et l'Etat de droit ».

[254] L'article 3 lui donne ainsi pour objectifs de : « (a) réaliser une plus grande unité et solidarité entre les pays africains et entre les peuples d'Afrique ; /(b) défendre la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'indépendance de ses Etats membres ; / (c) accélérer l'intégration politique et socio-économique du continent ; /(d) promouvoir et défendre les positions africaines communes sur les questions d'intérêt pour le continent et ses peuples ; / (e) favoriser la coopération internationale, en tenant dûment compte de la Charte des Nations Unies et de la Déclaration universelle des droits de l'homme ; / (f) promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité sur le continent ; / (g) promouvoir les principes et les institutions démocratiques, la participation populaire et la bonne gouvernance ; / (h) promouvoir e t protéger les droits de l'homme et des peuples conformément à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et aux autres instruments pertinents relatifs aux droits de l'homme ; / (i) créer les conditions appropriées permettant au continent de jouer le rôle qui est le sien dans l'économie mondiale et dans les négociations internationales ; / (j) promouvoir le développement durable aux plans économique, social et culturel, ainsi que l'intégration des économies africaines ; / (k) promouvoir la coopération et le développement dans tous les domaines de l'activité humaine en vue de relever le niveau de vie des peuples africains ; / (l) coordonner et harmoniser les politiques entre les Communautés économiques régionales existantes et futures en vue de la réalisation graduelle des objectifs de l'Union; / (m) accélérer le développement du continent par la promotion de la recherche dans tous les domaines, en particulier en science et en technologie ; / (n) œuvrer de concert avec les partenaires internationaux pertinents en vue de l'éradication des maladies évitables et de la promotion de la santé sur le continent ».

[255] La stratégie élaborée conjointement par les deux institutions souligne cette particularité en énonçant que « The African Union has emerged as a natural interlocutor for the EU on continental issues and as the most important institutional partner for the EU », *The Africa-EU strategic partnership,A Joint Africa-EU Strategy*, 2007, p. 20, § 98.

[256] *Idem*, p. 20.

[257] V. direction générale des relations extérieures (RELEX), « Création d'une délégation de l'Union européenne auprès de l'Union africaine à Addis-Abeba » COM/2007/10051, *JO C* 191A /1 du 17.8.2007et action commune 2007/805/PESC du Conseil du 6 décembre 2007 portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne auprès de l'Union africaine, *JO* L 32/453 du 8.12.2007.

organisations[258]. A cette occasion, l'Union européenne ne manque pas de souligner que la réussite de la coopération entre les deux organisations repose sur la capacité de représentation de chacune d'elle. En somme, la coopération européo-africaine n'a d'intérêt pour l'Union européenne que dans la mesure où ces institutions se fondent sur une intégration suffisante pour que leurs décisions aient un poids réel. Ainsi, l'Union européenne s'engage à se renforcer de manière à constituer un partenaire institutionnellement crédible et en attend de même de l'organisation africaine[259]. Malgré l'échec du sommet de Tripoli[260], il est important de noter la volonté de l'Union européenne de légitimer cet acteur en l'incorporant au plus près de son processus de définition stratégique. Il en résulte la nécessité de renforcer le cadre unique des relations entre l'Europe et l'Afrique en intégrant dans celui-ci des approches sub-régionales telles que les accords de partenariat économiques prévus par l'accord de Cotonou[261].

Qu'elle se matérialise par une intrusion explicite ou par une démonstration de sa préférence, la volonté de l'Union européenne de renforcer les intégrations régionales est certaine[262]. L'action européenne se trouve néanmoins limitée par l'impossibilité de participer plus directement à ce processus de construction auquel elle reste étrangère. Au contraire même, une insistance paternaliste qui se rapprocherait de l'ingérence serait susceptible de produire des effets rigoureusement contraires. Ces circonstances expliquent en grande partie la faible concrétisation de la politique européenne d'exportation de son modèle.

[258] Stratégie précitée, complétée par deux plans d'action pour les périodes 2008-2010 et 2011-2013.
[259] *Idem*, p 20.
[260] Le sommet s'est en effet achevé le 30 novembre 2010 sans qu'un accord contraignant ait pu être adopté notamment sur les questions relatives aux changements climatiques.
[261] Les APE prévus par l'accord de Cotonou (not. art 14 et 36 et s. de l'accord consolidé) sont négociés sur une base régionale emportant une division de l'ensemble ACP en plusieurs groupes d'Etats.
[262] Le second plan d'action concernant l'UA énonce ainsi que « [l]'intégration régionale, le commerce et l'investissement sont les vecteurs de la stabilité économique et d'une croissance inclusive et durable », p. 4, § 11 ; sur ce thème v. not. B. CONTE, « L'aide de l'Union européenne dans le domaine de l'intégration régionale : l'exemple de l'Afrique de l'Ouest », dans GEMDEV, *La convention de Lomé en questions : diagnostics, méthodes d'évaluation et perspectives*, Paris, Karthala, 1998, pp. 155-165 ; ainsi que J. COSTE, « L'appui de l'Union européenne à l'intégration régionale : une (double) projection trompeuse ? Le cas de l'Afrique de l'Ouest », J. J. GABAS (dir.), *L'Union européenne et les pays ACP : un espace de coopération à construire*, GEMDEV, Paris, Karthala, 1999, pp. 168-185.

II La promotion d'un accroissement de la régulation juridique

La promotion d'une régulation juridique accrue se retrouve dans la promotion de l'institutionnalisation régionale que nous venons d'évoquer. Mis en perspective avec le reste de l'action européenne, cet élément tend, en effet, à participer à l'avènement d'un système international plus structuré autour de rapports d'ordre juridique[263]. Cette recherche de structuration de l'ordre international se retrouve plus généralement dans l'action de l'Union dans le cadre universel.

En ce sens, la stratégie européenne de sécurité exprime la volonté de l'Union de modeler la scène internationale dans cette direction lorsqu'elle lui fixe pour objectif de « construire une société internationale plus forte, des institutions internationales qui fonctionnent bien et un ordre international fondé sur un ensemble de règles »[264]. On conviendra que la formule aussi large que consensuelle paraît largement emprunter à la déclaration d'intention. Toutefois, l'action internationale de l'Union présente des signes d'attachement véritables à cette doctrine. Elle suppose, en effet, que la politique juridique extérieure de l'Union s'oriente en faveur d'un renforcement du cadre juridique des relations internationales (A), ainsi que des institutions internationales (B).

A) La politique juridique extérieure favorable au renforcement du cadre juridique universel

La politique juridique de l'Union européenne implique, dans la perspective énoncée par la stratégie européenne, de s'orienter vers un renforcement du cadre juridique international (1). Mais elle suppose également que l'Union parvienne à faire la promotion de l'universalisation des normes internationales permettant une régulation internationale (2)

[263] F. PETITEVILLE, « Les processus d'intégration régionale, vecteurs de structuration du système international ? », *Etudes internationales* 1997, vol. 28, n° 3, pp. 511-533.
[264] Stratégie européenne de sécurité, « Une Europe sûre dans un monde meilleur », Bruxelles, 12 déc. 2003, p. 9.

1) La volonté de renforcement de la régulation juridique internationale

L'idée selon laquelle l'Union européenne accorderait une attention toute particulière au développement des normes internationales, en comparaison des autres principaux acteurs internationaux, semble bien installée dan la doctrine internationaliste[265]. Cette tendance s'expliquerait par une stricte projection d'un élément fondamental de la construction européenne. Le soutien apporté à un accroissement des normes régulatrices s'exerce au détriment de celui apporté à l'idée d'une régulation par le biais des outils politiques et diplomatiques. Ce faisant, l'Union européenne marque sa préférence pour un élément essentiel de sa construction puisque la mise en place d'un cadre juridique contraignant constitue le support principal de l'institutionnalisation des rapports intra européens. Il ne semble pas exagéré de penser trouver ici exprimé explicitement un élément essentiel de la politique juridique extérieure de l'Union européenne. La notion dégagée par G. DE LACHARRIERE définit les politiques portant sur les aspects juridiques des relations internationales des acteurs internationaux[266]. Or il est incontestable qu'une politique extérieure qui entend faire du développement du cadre juridique un objectif correspond bien à une politique juridique au sens mentionné.

De manière générale, la volonté de l'Union d'œuvrer en faveur d'une société internationale dont les rapports seraient régulés par des règles de droit se retrouve dans sa faveur aux conventions multilatérales y participant. Au soutien de son analyse sur le rapport de l'Union européenne à la gouvernance mondiale, Z. LAÏDI procédait à un décompte des ratifications des principales conventions internationales multilatérales par les grands acteurs internationaux. L'auteur fondait son analyse sur l'examen de l'état des ratifications de 32 conventions internationales que l'ONU tient comme étant le cœur du *corpus* normatif international[267]. A ces traités relatifs aux droits de l'homme, au désarmement, à l'environnement, à la lutte contre le terrorisme, la lutte contre la criminalité organisée ou encore les questions pénales internationales, il ajoutait les 8 principales conventions cadres de l'OIT[268]. Il en ressortait

[265] En particulier depuis les travaux de F. DUCHENE précités ; sur ce point v. en particulier H. BULL, "Civil Power Europe : A contradiction in terms ? ", *JCMS* 1982 Vol. 21 (2), pp. 149-164 ; C. HILL, "The Capability-Expectations Gap or Conceptualizing Europe's International Role", *JCMS* 1993, Vol. 31 (3), pp. 305-328 ; et Z. LAÏDI, *La norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne*, Paris, Les presses de SciencesPo, 2008, 291 p.

[266] G. DE LACHARRIERE, *La politique juridique extérieure*, Paris, Economica, 1983, p. 5.

[267] Z. LAÏDI, « Peut-on prendre la puissance européenne au sérieux ? », *Les Cahiers européens de Sciences Po* 2005, n° 05, p. 20.

[268] Les instruments utilisés comprennent le pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (New York, 16 décembre 1966) ; le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (New York, 16 décembre 1966) ; le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques

d'évidentes et importantes différences des politiques juridiques extérieures des sujets visés. Ainsi, on relevait qu'alors que l'Union européenne avait adhéré en 2005 à 35 conventions multilatérales, sur les 40 étudiées, les Etats Unis n'en avaient ratifié que 11. Le Brésil et la Russie qui affichaient la plus forte participation derrière l'Union, n'étaient parties qu'à 28 et 27 de ces mêmes conventions. Si le Brésil a désormais rattrapé l'Union européenne dans la course à la ratification de ces instruments, aucun autre des grands acteurs pris en considération n'atteint ce niveau[269]. Seule la Russie dépasse la trentaine de conventions ratifiées[270]. Ainsi, il nous semble justifié d'en déduire l'existence d'« une dynamique normative intra-européenne forte

(New York, 16 décembre 1966) ; la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (New York, 9 décembre 1948) ; la convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (New York, 10 décembre 1984) ; le protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (New York, 18 décembre 2002) ; la convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (New York, 18 décembre 1990) ; le protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés (New York, 25 mai 2000) ; le protocole facultatif à la Convention relatives aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants (New York, 25 mai 2000) ; la convention relative au statut des réfugiés (Genève, 28 juillet 1951) ; le Protocole relatif au statut des réfugiés (New York, 31 janvier 1967) ; le Statut de Rome de la Cour pénale internationale (Rome, 17 juillet 1998) ; l'accord sur les Privilèges et immunités de la Cour pénale internationale (New York, 9 septembre 2002) ; la convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé (New York, 9 décembre 1994) ; la convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif (New York, 15 décembre 1997) ; la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme (New York, 9 décembre 1999) ; la convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire (New York, 13 avril 2005) ; la convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (New York, 15 novembre 2000) ; le protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants (New York, 15 novembre 2000) ; le protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (New York, 15 novembre 2000) ; le protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, additionnel à la convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (New York, 31 mai 2001) ; la convention des Nations Unies contre la corruption (New York, 31 octobre 2003) ; le Protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (Kyoto, 11 décembre 1997) ; la convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable dans le cas de certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet du commerce international (Rotterdam, 10 septembre 1998) ; la convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (Stockholm, 22 mai 2001) ; le protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques relatifs à la Convention sur la diversité biologique (Montréal, 29 janvier 2000) ; la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (Montego Bay, 10 décembre 1982) ; l'accord relatif à l'application de la Partie XI de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 (New York, 28 juillet 1994) ; l'accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs (New York, 4 août 1995) ; le traité d'interdiction complète des essais nucléaires (New York, 10 septembre 1996) ; la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction (Oslo, 18 septembre 1997) ; la convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac (Genève, 21 mai 2003) ; la convention de Vienne sur le droit des traités (Vienne, 23 mai 1969) ; ainsi que dans le cadre de l'OIT, les conventions sur la liberté d'association et protection du droit d'organisation de la convention ; le droit d'organisation et négociations collectives ; la le travail forcé ; l'abolition du travail forcé ; l'égalité de Rémunération ; la discrimination (Emploi et Profession) ; l'âge minimum ; et les pires formes de travail des enfants.

[269] L'étude prend en compte les Etats-Unis d'Amérique, la Russie, la Chine, le Brésil, l'Inde et le Japon.

[270] 31 de ces conventions sont aujourd'hui ratifiées par la Russie.

qui fait que dans la quasi-totalité des cas, la ratification par l'Europe de ces textes est massive »[271].

Au contraire, la faible progression des Etats Unis s'agissant des ratifications semble constituer le signe indéniable d'un positionnement différent à l'égard de ces conventions multilatérales[272]. Cet Etat se trouve être le seul des acteurs soumis à analyse, a avoir ratifié moins de la moitié des conventions prises en considération. En comparaison, la Chine s'avère beaucoup plus progressiste avec 25 conventions ratifiées. Certes certaines différences s'expliquent aisément. Le protocole de Kyoto, par exemple, n'implique pas d'engagement pour la Chine, l'Inde et le Brésil, ce qui facilité leur participation. Mais elles ne peuvent expliquer cette différence massive autrement que par une défiance des Etats Unis à l'égard d'une plus forte régulation juridique du système multilatéral. Cette différence révélatrice conduit à confirmer l'analyse de l'Union sous l'angle d'une puissance reposant sur la gouvernance, c'est-à-dire d'un modèle d'acteur international qui « s'efforce […] de tempérer le réalisme excessif des Etats-nations en gouvernant la mondialisation, c'est-à-dire en la normant par des règles »[273]. Cet axe majeur de la politique extérieure de l'Union est l'une des donnés essentielles qui a conduit au développement de théories alternatives sur la puissance européenne. Le même auteur use par exemple du concept de « puissance normative » qui confère à cet élément un éclairage particulier[274]. Il définit ainsi la puissance européenne comme « une puissance qui s'efforce de promouvoir à l'échelle mondiale des standards *régulateurs* et *prescriptifs* capables de générer de la stabilité et de la prévisibilité dans le jeu mondial »[275]. Nul doute que la construction interne de l'Union, son identité même, rejaillit ici sur l'action internationale qu'elle développe.

Dans cette perspective, il apparaît nécessaire pour l'Union d'œuvrer en faveur d'une consolidation du cadre juridique régulant les relations internationales. En ce sens, l'Union européenne dressait un bilan des lacunes de l'ordre international auxquelles elle jugeait nécessaire de remédier en énonçant qu'« une des conditions d'un ordre international fondé sur des règles est que le droit évolue en fonction de faits nouveaux tels que la prolifération, le terrorisme et le réchauffement de la planète »[276]. Il en résulte la nécessité de participer ou

[271] Z. LAÏDI, « Peut-on prendre la puissance… », *op. cit..,* p. 24.
[272] Le nombre de ces conventions ratifiés progresse de 11 à 16.
[273] *Ibid*., p. 2.
[274] Z. LAÏDI, *La norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne*, Paris, Les presses de SciencesPo, 2008, 291 p. ; v. égal. Sur ce thème I. MANNERS, "Normative Power Europe: A contradiction *in* terms? ", *JCMS* 2002, n° 2, vol. 40, pp. 235-258 ; et L. COHEN-TANUGI, *L'influence normative internationale de l'Union européenne*, Paris, IFRI, 2002, 54 p.
[275] Z. LAÏDI, « Peut-on prendre la puissance… », *op. cit*.., p. 12.
[276] Stratégie européenne de sécurité, préc., p. 9.

d'initier les progrès à accomplir en la matière afin de contribuer au processus de renforcement du système multilatéral international.

A cet égard, l'Union se targue, par exemple, d'avoir un rôle moteur dans l'établissement de normes concernant le changement climatique[277]. En effet, il semble acquis que l'Union européenne a joué un rôle important, si ce n'est décisif, dans l'adoption du protocole de Kyoto[278]. Ce succès européen tient notamment en sa capacité à faire adhérer la Russie à un protocole qui, en raison du retrait des Etats-Unis d'Amérique[279], serait sans elle resté lettre morte[280]. Grâce à cette action, l'Union européenne démontrait, par ailleurs, avoir fait de la protection de l'environnement en général, et de la lutte contre le réchauffement climatique en particulier, un point important de sa politique étrangère[281].

La politique européenne de voisinage, par exemple, permet à l'Union européenne d'associer ses co-contractants à ses objectifs internationaux en matière environnementale. Ainsi, des dispositions des accords de partenariat font mention de cette problématique dans le but que les Etats associés renforcent leur participation au processus de lutte contre le changement climatique[282]. Dans le contexte spécifique de la lutte contre le changement climatique, ce type d'association avec des Etats tiers se justifie d'autant plus qu'en raison de l'écart important d'émissions entre les Etats contribuant le plus à leur émission de ces gaz[283],

---

[277] *Idem,* selon J. VOGLER le domaine environnemental est surement avec le domaine commerciale celui dans le cadre duquel l'action de l'UE es la plus visible, "The European Union as an actor in International Environmental Politics", *Environmental Politics* 1999, vol. 8, (3), pp. 24-48 ; sur ce sujet v. not. A ROGER, *L'action environnementale extérieure de l'UE : les accords mixtes*, Paris, l'Harmattan, 2010, 202 p ; R. YAKEMTCHOUK, « L'Union européenne et la protection du climat mondial », *RMCUE* 2007, pp. 73-84 ; L. KRÄMER, « L'Union européenne et la gouvernance environnementale mondiale », *RTDE* 2011, pp. 593-614.

[278] Notamment en raison de la circonstance qu'elle est parvenue à convaincre la Russie de ratifier le traité qui sinon ne serait pas entré en vigueur en le liant au processus de négociation d'entrée à l'OMC ; A. ASLUND, "Kyoto Could Be Russia's Ticket to Europe", *International Herald Tribune* 6 avril 2004 et H. KEMPF « En décidant de ratifier le protocole de Kyoto, Moscou renforce la position européenne sur le climat », *Le Monde* 2 octobre 2004.

[279] Sur les enjeux politiques entourant l'adhésion Russe, v. not. C. PERTHUIS, « Protocole de Kyoto : les enjeux post-2012 », *Revue internationale et stratégique* 2005, vol.4, n°60, pp. 127-138.

[280] L'article 25 § 1 du protocole subordonne son entrée en vigueur à la participation de 55 pays minimum parmi lesquelles « les parties visées à l'annexe I dont les émissions totales de dioxyde de carbone représentaient en 1990 au moins 55 % du volume total des émissions de dioxyde de carbone de l'ensemble des parties visées à cet annexe » ; Or, du fait du retrait, en 2001, des États-Unis, responsables à eux seuls de 36 % des émissions, la mise en œuvre effective de l'accord était suspendue à la décision de la Russie, responsable de 17 % des émissions totales.

[281] J.-P. FITOUSSI, « La stratégie environnementale de l'Union européenne », *Revue de l'OFCE* 2007, vol. 3, n° 102, pp. 381-413, sp. 390.

[282] V. par ex le plan d'action UE/Maroc, 1er mai 2004, pt 74 ; v. egal le plan d'action UE/Tunisie, pt 69 ; v. aussi plus généralement Commission européenne, Communication conjointe au Parlement Européen, au Conseil, au comité économique et social et au comité des régions, « Tenir les engagements de la nouvelle politique européenne de voisinage », JOIN(2012) 14 final, 15 mai 2012, p. 22.

[283] L'UE, les États-Unis, le Canada, la Russie, le Japon, la Chine et l'Inde sont responsables d'environ 75% des émissions mondiales de gaz à effet de serre, v. communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions « Vaincre le changement climatique planétaire », {SEC(2005) 180, COM (2005) 35 final.

l'Union a dû tenter de répondre aux difficultés de compétitivité soulevées par les Etats-Unis en associant les pays en voie de développement[284]. Dans le cadre des relations ACP-UE, la question a explicitement pénétré le champ conventionnel lors de la révision de 2010[285]. Depuis lors, l'article 32 A qui y est consacré vise à équilibrer la nécessité de la lutte soutenue par les européens avec l'aide nécessaire aux pays en développement pour opérer cette réduction. Le cadre de la politique de voisinage orientale présente quant à lui une initiative plus ambitieuse en envisageant un rapprochement des normes des Etats associés au plus près de l'état législatif existant au sein de l'Union européenne[286].

L'action internationale en faveur de la lutte contre le réchauffement climatique repose donc sur deux vecteurs : l'initiative matérielle, qui implique qu'elle se trouve à la pointe de la lutte mentionnée, et la promotion des normes, qui sous-entend essentiellement de réussir à intégrer ses partenaires dans le cadre juridique qui y est relatif. Les deux dimensions sont cependant étroitement liées. En premier lieu, l'initiative européenne aide à légitimer sa politique régulatrice progressiste. Le partage de l'effort repose, en effet, sur une action préalable de l'Union européenne. Matériellement par ailleurs, les progrès accomplis dans le cadre de l'Union devraient lui offrir des outils permettant de proposer des solutions viables pour concilier les difficultés des pays en voie de développement à la lutte contre le changement climatique. Cette idée se trouve directement exprimée dans la stratégie européenne élaborée par la Commission qui recommande de « renforcer la coopération […] par le biais éventuellement d'un programme stratégique visant à améliorer le transfert de technologies (comprenant des fonds pour la diffusion des technologies) et à soutenir la coopération scientifique de R&D sur les technologies assurant l'émission réduite de gaz à effet de serre, dans le domaine de l'énergie, du transport, de l'industrie et de l'agriculture »[287] .

En second lieu, le risque économique pour l'Europe, de supporter seule cette lutte, semble trop important à long terme en raison des risques pesant sur la compétitivité de ses

---

[284] *Idem.*

[285] Il faut cependant préciser que cette introduction a été réalisée à l'initiative des Etats ACP lors e la seconde révision, l'accord modifiant, pour la deuxième fois, l'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000 et modifié une première fois à Luxembourg le 25 juin 2005, *JO* L 287/3 du 4 nov. 2010.

[286] V. par ex., Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Partenariat oriental : une feuille de route pour le sommet de l'automne 2013 », JOIN(2012) 13 final, Bruxelles, le 15 mai 2012, p. 12 ; la Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Vaincre le changement climatique planétaire » soulignait à cet égard que « Par exemple, la politique européenne de voisinage pourrait insister sur la transposition et la mise en œuvre au plus tôt de l'acquis relatif au climat, de manière à promouvoir la convergence avec la politique climatique de l'UE », COM (2005) 35 final.

[287] COM (2005) 35 final, préc.

productions. Dès lors, l'initiative européenne ne doit pas la conduire à un isolement, mais doit servir de support à l'universalisation du projet. La Commission faisait ainsi valoir que « l'UE gardera un rôle de chef de file dans l'approche multilatérale en matière de changement climatique, mais il est absolument urgent d'obtenir une participation plus large sur la base de responsabilités communes mais différenciées »[288]. Par conséquent, les chefs d'Etat et de gouvernement se sont fixés en mars 2007 l'objectif de parvenir à une réduction de 30 % des émissions de gaz à effet de serre[289]. La volonté d'exemplarité et d'initiative de l'Union pousse les Etats européens à s'engager à une réduction de leurs émissions indépendamment des avancées internationales au risque de supporter seuls le coût de l'effort pour l'environnement. Le compromis entre initiative et prudence se retrouve dans les conclusions du Conseil européen consistant à ce que l'Union s'engage à une réduction de 20% de ses émissions par rapport aux niveaux de 1990[290]. Et ce, quels que soient les attitudes des Etats tiers, tout en réservant l'effort supplémentaire à l'hypothèse d'un partage équitable des efforts reposant sur un cadre normatif universel.

2) La nécessaire promotion de l'adoption universelle des normes régulatrices

Compte tenu de sa conception des relations internationales, l'adoption universelle de normes régulatrices constitue un objectif important pour l'Union européenne. Ainsi, sa position tendant à impliquer davantage les pays en voie de développement dans le cadre de l'OMC caractériserait par exemple cette orientation stratégique[291]. Il lui est, en effet, nécessaire de promouvoir l'adhésion aux normes internationales universelles afin que celles-ci puissent véritablement réguler les rapports de l'ensemble de la scène internationale[292]. L'existence et l'entrée en vigueur d'une norme ne suffit pas dans cette perspective. Il faut encore parvenir à une adhésion universelle afin d'appuyer le processus de fédération de la scène internationale. De ce point de vue, la lutte contre le changement climatique, par exemple, reste un processus balbutiant compte tenu à la fois du refus des Etats-Unis de s'engager normativement sur le sujet et des nombreux Etats exclus du protocole en raison de leurs caractéristiques[293].

---

[288] *Idem.*
[289] Conseil européen, conclusions de la présidence, Bruxelles, 8 et 9 mars 2007, § 31.
[290] *Idem*, § 32.
[291] V. A. VAN DEN HOVEN, "Assuming leadership in Multilateral Economics Institutions: the EU's development round : discourse and strategy", *West European Politics* 2004, Vol. 27 (2), pp. 256-283.
[292] Z. LAÏDI, *La norme sans la force…, op. cit.*, p. 63
[293]Les pays en développement (PED) et pays les moins avancés (PMA) sont, en effet, exclus, ce qui conduit notamment à ce que la Chine et l'Inde ne se trouvent pas « obligées » par leur participation à cet instrument juridique.

Dès lors, cet objectif politique explique que la volonté européenne de promouvoir la Cour pénale internationale soit demeurée vivace après l'adoption de l'acte final. En effet, la CPI n'atteindra une efficience optimale qu'avec son universalisation[294]. Par ailleurs, l'acceptation universelle de règles pénales, mêmes limitées aux crimes les plus graves, serait le signe indéniable de la construction d'un espace normatif international à la hauteur de ce que peuvent offrir les ordres juridiques internes.

Ayant à l'esprit cet objectif, les acteurs européens ne pouvaient se contenter de parvenir à un taux de ratification suffisant pour permettre l'entrée en vigueur du statut de Rome[295]. La portée institutionnelle de la CPI implique que la pleine dimension du projet ne sera atteinte qu'avec l'adhésion universelle[296]. Par conséquent, le Parlement européen ne se satisfait pas d'une ratification du statut par plus de 100 Etats et rappelle que « sa ratification universelle devrait toutefois rester un objectif primordial »[297]. Compte tenu de « la nature universelle de la justice » et de l'objectif poursuivi par les auteurs du traité, l'assemblée européenne ne peut qu'encourager la poursuite des efforts réalisés dans cette direction. Plus directement, le Parlement demandait donc aux membres du service européen pour les affaires extérieures de « poursuivre leurs efforts vigoureux en vue de promouvoir la ratification universelle du statut de Rome et de l'accord sur les privilèges et immunités de la Cour pénale internationale (APIC), ainsi que de la législation nationale d'exécution »[298].

Cette aspiration à la ratification universelle du statut doit évidemment se retrouver dans l'ensemble des coopérations extérieures de l'Union. Qu'il s'agisse de ses relations avec des organisations régionales ou avec les pays tiers[299]. Le Parlement européen visait en particulier l'accord de Cotonou permettant de toucher près de 80 Etats[300]. Ledit accord intègre désormais la question de la participation à la Cour pénale internationale. Insérée par la révision de 2005 à l'article 11 de l'accord, une disposition envisage l'aide européenne à apporter de manière à permettre la ratification et la mise en œuvre universelle du statut de Rome. Les parties s'y engagent à fournir les efforts nécessaires en vue de ratifier et mettre en œuvre le traité

[294] Compte tenu notamment des critères alternatifs de compétence énoncés à l'article 12 du statut de Rome.
[295] L'article 126 exigeait la ratification de 60 Etats parties pour que la convention entre en vigueur.
[296] Ainsi que le déclare le Conseil, « L'Union est convaincue que l'adhésion universelle au statut de Rome est essentielle pour que la Cour pénale internationale soit pleinement efficace », Position commune 2003/444/PESC du Conseil du 16 juin 2003concernant la Cour pénale internationale, *JO* L 150/67, du 18 juin 2003 ; v. égal. La décision 2011/168/PESC du Conseil du 21 mars 2011concernant la Cour pénale internationale et abrogeant la position commune 2003/444/PESC, *JO* L 76/56, du 22 mars 2011.
[297] Résolution du Parlement européen sur le soutien de l'Union européenne à la CPI : être à la hauteur des enjeux et surmonter les difficultés (2011/2109(INI))du 17 novembre 2011.
[298] Résolution du Parlement européen sur le soutien de l'Union européenne à la CPI…, préc., pt. 4.
[299] *Idem*, pt. 35 ; la position commune 2003/444/PESC en dispose également dans son article 2.
[300] Résolution du Parlement européen sur le soutien de l'Union européenne à la CPI…, préc., pt. 35.

international. En dehors de ce contexte particulier, mais révélateur, la promotion de la CPI doit se retrouver dans le cadre des dialogues politiques initiés avec les Etats tiers. Le Parlement va d'ailleurs jusqu'à appeler les représentants internationaux de l'Union à « s'efforcer plus systématiquement d'obtenir l'inclusion d'une clause CPI dans les mandats de négociation et les accords avec les pays tiers »[301].

De la même manière que dans le domaine de la lutte contre le réchauffement climatique, la nécessité d'exemplarité représente un point substantiel de la politique de l'Union européenne. Par conséquent, il était nécessaire que l'ensemble des Etats européens ratifie au plus tôt le statut de Rome[302]. Ainsi, le dialogue pouvait être présenté sous l'angle d'une aide pour faciliter les « travaux législatifs nécessaires pour la participation et la mise en œuvre du statut par les pays tiers » qui se trouvait légitimée par l'expérience européenne en la matière[303].

Le soutien apporté à la CPI dépasse donc l'obtention d'une ratification universelle. L'action de l'Union vise à garantir le fonctionnement effectif de la CPI comme instrument de la gouvernance mondiale[304]. De fait, l'Union européenne conserve pour tâche de « promouvoir un soutien universel au statut de Rome de la Cour pénale internationale […] en encourageant la participation la plus large possible au statut de Rome, à en préserver l'intégrité, à contribuer à assurer l'indépendance et le fonctionnement effectif et efficace de la CPI, à favoriser la coopération avec la CPI et à appuyer la mise en œuvre du principe de complémentarité »[305].

Ainsi que le montre l'exemple de la CPI, le principal défi posé à la stratégie européenne est constitué par l'attitude des autres principaux acteurs internationaux. Comme nous l'évoquions, le positionnement des Etats-Unis paraît s'opposer à l'instauration d'une gouvernance mondiale qui réduirait leur capacité d'action[306]. Dans ce domaine, l'Union ne peut naturellement qu'espérer une inflexion du positionnement politique des Etats Unis[307]. Bien qu'ils semblent moins favorables à l'établissement de standards mondiaux, ils se montrent enclins dans certains domaines à accepter, voire à participer à la promotion, de l'accroissement normatif. Ainsi, les Etats-Unis ont activement participé à l'étoffement des normes permettant de lutter contre le terrorisme.

---

[301] Résolution du Parlement européen sur le soutien de l'Union européenne à la CPI…, préc., pt. 36.
[302] *Idem*., pt. 37.
[303] Position commune 2003/444/PESC, préc., art 2 § 3.
[304] V. not. la décision du Conseil du 10 avril 2006 relative à la conclusion de l'accord entre la Cour pénale internationale et l'Union européenne en ce qui concerne la coopération et l'assistance**,** *JO* L 115/49, du 28 avril 2006.
[305] Article 1 de la décision 2011/168/PESC du Conseil du 21 mars 2011 concernant la Cour pénale internationale et abrogeant la position commune 2003/444/PESC, *JO* L 76/56, du 22 mars 2011.
[306] R. KAGAN, *La puissance et la faiblesse, Les Etats-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial*, New York, Plon, 2003, p. 64.
[307] Résolution du Parlement européen sur le soutien de l'Union européenne à la CPI…, préc., pt. 38.

B) L'action en faveur du renforcement du cadre institutionnel international

La faveur au développement normatif s'insère, en ce qui concerne l'Union européenne, dans le cadre plus global de l'apparition d'une véritable gouvernance universelle aux fins de concrétiser le projet d'un multilatéralisme efficace[308]. Le renforcement de cette gouvernance trouve appui sur l'existence des normes régulatrices dont l'Union entend promouvoir l'adoption. Mais elle suppose également la réalisation d'un effort s'agissant du cadre institutionnel de la scène internationale.

Ces deux éléments sont appréhendées comme étroitement liés dans le projet européen. L'absence de normes obligatoires rend superflu l'établissement d'institutions. Mais, en l'absence de normes régulatrices, les institutions ne sont que des lieux de coordination et de coopération intergouvernementale. Au contraire, la surveillance de la progression normative et du respect de celles établies offre une raison d'être à de telles institutions qui, disposant d'un but précis, se voient alors pourvues d'une véritable autonomie fonctionnelle. Dans le même sens, l'absence d'institutions permettant de contrôler le respect des normes établies entraine bien souvent une limite quant à leur effectivité. Dès lors l'instauration d'institutions permet à la fois de franchir un premier cap en créant une intégration minimale grâce à ces organes communs, et de garantir la bonne tenue d'un processus de régulation des rapports internationaux par le droit.

Ainsi, la promotion de la gouvernance mondiale paraît rendre nécessaire, pour ses tenants, de contribuer à l'évolution positive de ces deux éléments[309]. L'importance des institutions dans l'histoire de l'Union facilite naturellement l'adoption de cette présomption. La liaison de ces deux notions est, en effet, très tôt apparue comme indispensable dans le cadre européen[310]. Son action tend alors tout aussi naturellement à organiser la scène internationale en usant de techniques ayant permis l'organisation des nations européennes en une entité globale encadrant des rapports interétatiques pacifiques. Une telle action s'avère cependant encore plus compliquée à transposer au cadre international qu'à d'autres complexes régionaux.

---

[308] Sur ce thème, v. B. BADIE et G. DEVIN (dir.), *Le multilatéralisme : nouvelles formes de l'action internationale*, Paris, La découverte, 2007, 264 p.

[309] Sur le sujet, v. P. JACQUET, J. PISANI-FERRY et L. TUBIANA, *Gouvernance mondiale*, conseil d'analyse économique, 2002, Paris, la documentation francaise, 507 p. ; J. LAROCHE (dir.), *Mondialisation et gouvernance mondiale*, 2003, Paris, PUF, 264 p. ; Ph. MOREAU DEFARGES, *La gouvernance*, 2011, 4ème ed., Paris, PUF, 126 p.

[310] L'idée de garantie que présente l'établissement d'institutions se retrouve aisément dans la célèbre maxime de J. MONNET selon laquelle « rien n'est possible sans les hommes, rien n'est durable sans les institutions », J. MONNET, *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976, p. 412.

L'OMC, de par son objet, représente un socle important de cette projection puisqu'elle vise à la suppression de barrières étatiques et à la consolidation d'un système normatif international dans son domaine d'action. L'adhésion de l'Union européenne et la promotion des idées sur lesquelles repose l'institution s'impose comme une évidence. De la même manière, l'action en faveur de la CPI n'inclut pas seulement la défense des normes pénales que l'on retrouve dans le statut de Rome. Le concept même d'institution universelle permanente à même de juger les crimes les plus graves représente un indéniable progrès dans le cadre de la gouvernance mondiale. L'attachement de l'Union européenne à promouvoir la Cour pénale se comprend alors d'autant mieux qu'il ne s'agit pas uniquement de la promotion d'un cadre normatif, mais d'un élément institutionnel.

L'action de l'Union dans le cadre du droit de l'environnement ne profite pas de l'établissement d'une institution comparable. L'absence de cadre institutionnel global concernant les questions relatives à l'environnement est alors identifiée comme une faiblesse[311]. Ceci conduit l'Union à plaider en faveur de la création d'une institution internationale chargée des questions environnementales. La création d'une organisation mondiale de l'environnement permettrait de rationnaliser l'élaboration des conventions relatives à la protection de l'environnement. En les insérant dans une logique plus globale, leur complémentarité pourrait être mieux assurée. Qui plus est, un cadre institutionnel pourrait renforcer le processus de mise en œuvre des règles juridiques existantes, notamment si il comportait un mécanisme de règlement des différends.

De fait, l'Union européenne a ouvertement pris position, en s'arrogeant l'alliance du groupe ACP, en faveur d'un accroissement du cadre institutionnel en la matière[312]. L'une des solutions envisagées est la transformation du programme des Nations Unies pour l'environnement en une agence spécialisée[313]. Cette possibilité, qui s'avère la plus réaliste, semble être en voie de construction. Le sommet « Rio + 20 » compte parmi ses modestes succès d'avoir engagé une adhésion globale au PNUE de manière à consolider sa transformation en une véritable institution sur le modèle de l'OMS.

La multiplication des institutions spécialisées renforce le cadre juridique multilatéral et semble ainsi aller dans le sens de l'institutionnalisation internationale souhaitée par l'Union européenne. Cependant, une multiplication outrancière de ces organismes n'entrainerait pas

[311] Stratégie du Conseil, du 11 mars 2002, au Conseil européen de Barcelone sur l'intégration de l'environnement dans les politiques extérieures du ressort du Conseil « Affaires générales ».
[312]Conseil des ministres ACP-UE, Déclaration conjointe sur Rio + 20 37ème réunion, Port-Vila, 14 et 15 juin 2012 Conseil européen Bruxelles, 15 Juin 2012, pt. 13.
[313] *Idem*, pt. 14.

nécessairement les effets escomptés. Le multilatéralisme efficace implique, en effet, que tous les progrès normatifs réalisés s'insèrent dans une structure globale de la scène internationale. Dans ce cadre, l'Union envisage une structuration des relations internationales autour de l'ONU[314]. Il en résulte que l'action de l'Union européenne devrait tendre à renforcer le rôle de pilier de l'ONU en veillant à assurer sa place au sommet de la hiérarchie institutionnelle à venir dans l'ordre international. L'organisation européenne affiche d'ailleurs son adhésion à ce projet lorsqu'elle déclare qu'« une des priorités de l'Europe est de renforcer l'organisation des Nations Unies, en la dotant des moyens nécessaires pour qu'elle puisse assumer ses responsabilités et mener une action efficace »[315].

Cette volonté de faire de la Charte des nations Unies le cadre de référence de ses rapports internationaux paraît se confirmer dans les accords bilatéraux auxquels l'Union européenne est partie. La relation ACP-UE se trouve par exemple recadrée dans le contexte plus global de la charte des Nations Unies[316]. De même, l'importante participation aux conventions multilatérales élaborées dans le cadre onusien participe de la reconnaissance de l'ONU comme principale source de production normative dans les relations internationales.

Toutefois, le renforcement du cadre institutionnel international ne repose pas uniquement sur la production normative. Or, les autres éléments essentiels pour que l'ONU dispose d'une autorité effectivement équivalente à celle dont dispose l'Union européenne à l'égard de ses membres semblent loin d'être acquis. Il nous semble en effet difficile de juger que l'ONU constitue la structure institutionnelle à même de rendre efficace le cadre normatif international[317]. Pourtant, l'Union européenne ne fait pas preuve d'un rôle de moteur dans la réforme des Nations Unies. L'incapacité de l'Union à dégager une position commune claire à ce propos nous semble remettre en cause la portée de l'affichage politique en faveur de l'importance des Nations Unies.

L'action limitée de l'Union n'aide pas à donner du relief à cet élément identitaire. De fait, on peut estimer que l'élévation de cet élément politique au stade identitaire se heurte ici à la résistance des identités nationales européennes. Les intérêts de l'Union européenne, tels que définis par les institutions, s'opposent ici trop directement à des prérogatives jugées essentielles. Les intérêts britanniques et français sont, en effet, d'une nature particulière dans ce contexte

[314] Stratégie européenne de sécurité, « Une Europe sûre dans un monde meilleur », Bruxelles, 12 déc. 2003, p. 9.
[315] *Idem,* On comprend alors d'autant mieux les efforts déployés pour pénétrer plus directement l'organisation mondiale, v. *supra*.
[316] Préambule de l'accord de Cotonou, *JO* L 317/3 du 15 déc. 2000.
[317] Sur ce thème, v. en particulier R. CHEMAIN et A. PELLET (dir.), *La Charte des Nations Unies, constitution mondiale ?,* Paris, Pedone, 2006, 237 p.

précis. Même l'Allemagne n'oublie pas ses intérêts directs et personnels lorsqu'il s'agit du Conseil de sécurité. Or, l'expression de l'identité internationale de l'Union européenne ne peut prendre appui sur les divergences entre ses membres.

Section II : La politique internationale conventionnelle, manifestation de la préférence identitaire

La stratégie spécifique de l'Union européenne à l'égard de la régulation juridique implique des conséquences directes quant aux modalités de conduite de ses relations extérieures. La volonté de promouvoir une institutionnalisation croissante des rapports internationaux se marierait, en effet, mal avec un exercice unilatéral de la puissance.

Il en résulte que l'action internationale de l'Union européenne comprend des modalités distinctives d'action internationale. Ces modalités qui s'inscrivent dans la continuité d'une stratégie orientée vers la consécration d'une gouvernance mondiale multilatérale visent à refléter la particularité de l'Union européenne en tant qu'acteur international. De fait, le positionnement spécifique de l'Union européenne s'illustre depuis l'origine par la place prise dans sa politique extérieure par la contractualisation internationale[318]. Malgré l'intégration des modalités plus classiques de démonstration d'influence de la scène internationale par les révisions institutionnelles, l'Union européenne semble conserver un attachement particulièrement fort à ce procédé qui caractériserait son identité civile[319].

Dans cette optique, l'essentiel du pouvoir de l'Union européenne sur la scène internationale proviendrait de sa politique conventionnelle atypique. Dans ce cadre, en effet, l'Union européenne use de mécanismes reposant sur une philosophie similaire à celle sur laquelle ont été développés les mécanismes utilisés pour son développement interne. Plus précisément, l'Union européenne n'hésite pas à mettre en place une institutionnalisation de ses rapports avec les tiers (I), voire à user de mécanismes d'intégration de ceux-ci pour les influencer (II).

---

[318] F. DUCHÊNE, "The European Community and the uncertainties of Interdependence"*in* M. Kohnstamm, et W. Hager (eds.), *A Nation Writ Large ? Foreign Policy Problems Before the European Community*, Mac Millan, Basingstoke, 1973, p. 19.

[319] V. not. K. SMITH, "The End of Civilian Power EU : A Welcome Demise or a Cause for Concern ? ", *The International Spectator* avril-juin 2000*,* vol. 2, n^{O} 25, p. 27 ; et S. STAVRIDIS, "Militarising the EU: the Concept of Civilian Power Revisited", *The international Spectator* 2001, XXXVI (4), pp. 43-50.

I L'institutionnalisation des rapports internationaux comme modalité d'action internationale

La présence de mécanismes marquant son attachement à l'importance des institutions en tant qu'instruments de régulation pacifique dans ses modalités d'action se présente comme un élément propre à la politique internationale de l'Union européenne. Le recours à cette modalité constitue une projection des fondements stratégiques de la construction communautaire. La création d'institutions implique, en effet, de favoriser le rapprochement des Etats concernés. Ainsi, l'expérience européenne pousse à considérer les institutions internationales comme autant d'éléments stabilisateurs.

Dans le cadre de la politique extérieure de l'Union, cette croyance se trouve intégrée à la politique conventionnelle de l'Union européenne. Ainsi, un certain nombre des conventions internationales conclues par l'Union impliquent la création d'institutions (A) qui se trouvent être appelées à réguler la gestion de celles-ci (B).

A) La création d'institutions par la politique conventionnelle européenne

Le recours aux institutions comme support de politique extérieure ressort de la mise en place régulière de celles-ci dans le cadre des conventions bilatérales régissant les relations externes de l'Union européenne (1). Si cette institutionnalisation est le plus souvent assez minime, elle peut reposer sur des mécanismes plus complexes comme dans le cas de la relation ACP-UE (2)

1) L'imposition régulière d'institutions dans les relations bilatérales

Envisager l'institutionnalisation des relations comme un moyen de politique extérieure, et non simplement comme une finalité, peut paraître déroutant tant il suppose une mécanique complexe. L'institutionnalisation se retrouve le plus souvent être l'objectif d'une politique qui, par le recours à une convention multilatérale, créera une institution internationale comme peut l'être la CPI afin qu'elle-même poursuive des objectifs précis. Dans le cadre qui nous intéresse ici, les institutions ne constituent que des instruments visant à pérenniser et garantir une relation de type bilatérale.

C'est en particulier dans les accords d'association et autres partenariats que l'on se trouve la création de ce type d'institutions. Bien que des conventions plus « techniques »

puissent posséder des éléments institutionnels, ces éléments se retrouveront plus couramment dans les conventions encadrant les relations entre l'Union et les tiers de manière globale[320]. A cet égard, les conventions d'association et les partenariats sont les accords présentant la plus large approche des relations avec les Etats tiers et représentent donc le cadre idéal pour le développement de la politique européenne.

A ce titre, il convient de rappeler que la nomenclature de la convention envisagée ne constitue pas l'élément décisif du système mis en place[321]. Association et partenariats relèvent souvent de réalités similaires. Ces accords possèdent, en effet, des architectures constantes. En premier lieu, ils installent systématiquement une base juridique à un dialogue politique pouvant porter sur des sujets de toute nature. Il y est mentionné le champ couvert par le dialogue, sans que lesdites dispositions offrent une délimitation suffisante de ce qui doit être tenu comme exclu du dialogue politique. Par exemple, l'accord liant l'Union européenne aux Etats du Costa Rica, du Salvador, du Guatemala, du Honduras, du Nicaragua et du Panama, d'autre part, mentionne que le dialogue doit couvrir « tout aspect d'intérêt mutuel et toute autres question d'ordre international »[322]. Sans fournir de liste exhaustive, ce même accord énonce que le dialogue portera sur « l'intégration régionale, la réduction de la pauvreté et la cohésion sociale, le développement durable, la sécurité et la stabilité régionales, la prévention et le règlement des conflits, les droits de l'homme, la démocratie, la bonne gouvernance, les flux migratoires, la lutte contre la corruption ainsi que la lutte contre le terrorisme, les stupéfiants, les armes légères et de petit calibre »[323].

De manière générale, le dialogue politique prévu par les dispositions conventionnelles doit couvrir une base suffisamment large pour écarter toute possibilité pour le partenaire de l'Europe de refuser, sous couvert du principe de non ingérence, que ne soient abordés des sujets sensibles. Souvent expressément rappelée dans l'article définissant le champ de ce dialogue, l'importance des droits de l'homme et de la démocratie dans le cadre de la convention exclut, par exemple, qu'un tel sujet ne puisse pas être abordé à raison de ce motif[324]. Les relations plus

---

[320] V. i*nfra* Partie I, Titre I, Chapitre I, Section II.

[321] L'article 218 § 6 TFUE montre ainsi la relativité de la qualification en soumettant tous les « accords créant un cadre institutionnel spécifique en organisant des procédures de coopération » à la même procédure de conclusion que les accords d'association.

[322] V. par ex. l'article 3 § 2 de l'accord de dialogue politique et de coopération entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part et les républiques du Costa Rica, d'El Salvador, du Guatemala, du Honduras, du Nicaragua et du Panama d'autre part, COM (2003) 677 final.

[323] *Idem*.

[324] V. par ex. l'article 5 de l'accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République d'Azerbaïdjan, d'autre part, *JO L* 246/1 du 17.9.1999 ; l'article 3 de l'accord de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République d'Iraq, d'autre part, *JO L* 204 /20 du 31.7.2012 ; v. aussi l'article 6 de l'accord de partenariat et de

poussées offrent à l'Union l'opportunité de préciser l'ampleur du dialogue politique. L'article 8 de l'accord de Cotonou, par exemple, se montre plus étoffé que la plupart des articles portant sur ce point. Le détail des objets du dialogue confirme l'asymétrie de la relation puisque la clause a pour objet essentiel d'intégrer les sujets intéressant l'Union au premier chef[325].

De fait, les clauses de dialogue permettent essentiellement de transformer tout sujet en question d'intérêt international pour les partenaires. L'accord permet de mettre en place et de renforcer un dialogue international touchant aux questions jugées essentielles par l'Union européenne : le respect de ses valeurs fondamentales, mais aussi les questions de sécurité, notamment celles ayant trait au commerce des armes, à la criminalité organisée ou au terrorisme. La volonté d'instaurer un dialogue qui se veut régulier[326] et porte sur tout sujet d'intérêt mutuel n'est pas sans rappeler les prescriptions de base dont ont usé les instigateurs de la CPE[327]. De la même manière, les dialogues politiques qui sont conventionnellement instaurés sont envisagés comme des tremplins permettant un rapprochement progressif de l'Union et de ses partenaires.

Il en résulte que la régularité du dialogue et sa globalité comptent bien plus que leur traduction en un résultat concret tel qu'un engagement juridique. En ce sens, le dialogue politique constitue le pilier autour duquel se construisent les institutions communes résultant de ces conventions. En effet, l'usage de mécanismes institutionnels vise à supporter l'objectif de rapprochement politique entre les contractants. La portée institutionnelle est donc relativement limitée en raison de cet objectif. La programmation de réunions régulières à divers niveaux de représentation suffit en partie à remplir l'objectif premier de l'instauration du dialogue politique. En plus de l'usage des voies diplomatiques, le dialogue peut, en effet, se dérouler dans le cadre de réunions au plus haut niveau de représentation, au niveau ministériel, au niveau

coopération entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République de Moldova, d'autre part, *JO* L 181/3 du 24.6.1998.

[325] Article 8 de l'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000 et modifié une première fois à Luxembourg le 25 juin 2005, *JO* L 287/3 du 4.1..2010

[326] Ainsi par exemple, l'article 3 de l'accord UE-Iraq prévoit une réunion tous les ans au « niveau des ministres et des hauts fonctionnaire » ; de même l'article 7 de l'accord de coopération liant l'UE à la Russie indique que ces réunions se déroulent en principe « deux fois par an entre le président du Conseil de l'Union européenne et le président de la Commission des Communautés européennes, d'une part, et le président de la Russie, d'autre part », accord de partenariat et de coopération établissant un partenariat entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la Fédération de Russie, d'autre part , *JO* L 327 du 28.11.1997.

[327] Le premier objectif de la coopération politique mise en place lors de l'adoption du rapport Davignon était en effet d'« assurer par une information et des consultations régulières une meilleure compréhension mutuelle sur les grands problèmes de politique internationale » ; le contexte politique plus favorable permettait cependant d'y ajouter dès lors l'objectif de « renforcer leur solidarité en favorisant une harmonisation des points de vue, la concertation des attitudes et lorsque cela apparaîtra possible et souhaitable, des actions communes. », *Bull. CE* nov. 1970, n° 11.

des hauts fonctionnaires, mais aussi par le biais de réunions d'experts ainsi que de parlementaires des différentes parties[328].

Mais les conventions de coopération élaborées sont également porteuses de véritables dispositions institutionnelles. L'accord liant l'Union européenne à la fédération de Russie, par exemple, crée un Conseil de coopération surveillant la mise en œuvre de l'accord[329]. Chargé d'examiner les problèmes importants relatifs à son application, il peut aussi connaître de « toutes les autres questions bilatérales ou internationales d'intérêt commun dans le but d'atteindre les objectifs du présent accord »[330]. Rebaptisé en 2003, ce « Conseil de partenariat permanent » se trouve donc disposer d'un mandat très large. La troisième réunion de ce Conseil avait, par exemple, permis d'aborder rapidement les évolutions économiques concernant la Russie, notamment en ce qui concernait les investissements, la politique d'élargissement de l'Union, les problèmes commerciaux bilatéraux[331], la stratégie commune de l'Union européenne à l'égard de la Russie, la lutte contre la criminalité organisée, la situation du Nord du Caucase et de laTchétchénie, ainsi que la politique européenne en matière de sécurité et de défense dans les Balkans occidentaux[332]. De fait, si l'aspect économique, déjà prévalent dans les termes du traité, reste l'aspect privilégié de ces relations, la coopération avec la Russie n'exclut pas toute dimension politique[333]. Ainsi, les réunions des 31 mai et 1er juin 2010 ont conduit à un approfondissement de la relation russo-européenne dans le domaine sensible de la protection des informations classifiées par le biais de la signature d'un accord[334]. En plus de cet organe paritaire, le traité institue également un comité de coopération pour l'épauler [335]. Les parlementaires se trouvent également associés grâce à l'établissement d'une commission parlementaire réunissant les parlementaires de la fédération de Russie et de l'Union européenne[336].

Bien entendu, les relations mises en place se trouvent parfois posséder un cadre plus modeste témoignant certainement d'un éloignement plus profond entre l'Union et son

[328] V. par ex. les articles 7,8 et 9 de l'accord de partenariat CE-Russie précité.
[329] Art. 90, accord de partenariat précité.
[330] *Idem.*
[331] En particulier dans les domaines des boissons alcoolisées et du vin, de la propriété intellectuelle et des services financiers
[332] Troisième session du Conseil de coopération UE-Russie, Luxembourg, le 10 avril 2000, communiqué de presse 7534/00 (presse 102).
[333] Rapport d'information n° 1989 sur les relations entre l'Union européenne et la Russie présenté par MM. René André et Jean-Louis Bianco pour la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, 2004.
[334] Accord entre le gouvernement de la Fédération de Russie et l'Union européenne sur la protection des informations classifiées, *JO* L 155/57 du 22.6.2010.
[335] Art 92 de l'accord de partenariat CE-Russie précité.
[336] Art 95 et 96 de l'accord de partenariat CE-Russie précité.

partenaire d'alors. Par exemple, la relation européo-pakistanaise n'a pas conduit à la création de ces mêmes institutions dans le cadre de leur relation bilatérale[337]. Toutefois, tout aspect institutionnel n'est pas, pour autant, exclu puisqu'une commission mixte est tout de même mise en place[338]. De nature évolutive, la Commission peut être le marchepied vers une institutionnalisation croissante par la création de sous-commission.

2) La promotion active du rapprochement institutionnel des partenaires, l'exemple de la coopération UE-ACP

Le cadre ACP-UE représente le modèle relationnel le plus abouti. L'association qui regroupe plus d'une centaine d'Etats repose sur le Conseil des ministres, le Comité des ambassadeurs ainsi que l'Assemblée parlementaire paritaire[339]. L'architecture d'ensemble reste donc *a priori* la même que celle des autres partenariats européens. Toutefois, l'institutionnalisation entrainée par la relation avec les pays ACP est en réalité double. En effet, en plus de l'institution mise en place pour supporter l'association créée par l'accord, la relation créée a également entraîné un processus institutionnel touchant le groupe ACP lui-même.

La relation ACP-UE repose sur la coopération entre ces deux ensembles. Cependant, si l'Union européenne est désignée comme l'une des parties, la représentation institutionnelle du groupe ACP relève de la représentation des Etats qui le compose. Il ne peut d'ailleurs en être autrement dès lors que les Etats ACP n'ont pas créé une organisation internationale qui disposerait des compétences lui permettant de s'engager et de gérer l'application de l'accord de Cotonou. Néanmoins, la présentation de cet accord met en relief l'aspect bilatéral de l'engagement international dans lequel le groupe européen coopère avec le groupe ACP. La situation juridique des Etats ACP à l'égard de l'Union leur donne un point de convergence politique. En les regroupant au sein du même accord, l'Union européenne encourage indirectement le rapprochement entre ces Etats.

Le projet européen visant à favoriser le rapprochement politique de ces Etats est, du moins sur le plan formel, une réussite. Le groupe ACP s'est en effet constitué en une véritable institution. Prenant appui sur les accords de Georgetown[340], ce groupe a été créé en référence

[337] Accord de coopération entre la Communauté européenne et la République islamique du Pakistan en matière de partenariat et de développement, *JO* L 378/23 du 23.12.2004.
[338] Art 16 de l'accord de coopération précité.
[339] Art 14 à 17 de l'accord de Cotonou précité.
[340] Accord signé le 6 juin 1975, entré en vigueur le 12 fev. 1976, n° NU I-20345, vol 1247.

directe aux relations ACP-UE[341]. L'institution ne doit son existence qu'à la relation multilatérale qui l'unit à l'Europe[342]. Des l'origine, les buts mêmes de l'organisation consistent à assurer les objectifs de l'accord ACP-CE[343]. L'objet de l'institution dépasse néanmoins le seul cadre de la coopération avec l'Union. L'organisation se voit ainsi confier comme objectif de « promouvoir et […] poursuivre une coopération régionale et interrégionale efficace entre les Etats ACP »[344]. En plus de promouvoir l'accroissement des relations entre eux, le groupe des Etats ACP constitue un rassemblement particulièrement important des pays en développement. Si leurs intérêts importent dans le cadre des relations européennes, le groupe des Etats ACP offre un forum plus général[345]. Bien sûr la coopération trouve un espace particulier où s'exercer dans le cadre de l'accord qui a poussé à sa création ce qui explique que le groupe ait pour objet d'« œuvrer de sorte que la convention de Lomé contribue à la réalisation des aspirations communes des pays en voie de développement »[346].

Dotée d'organes communs[347], l'institution a bien pérennisé la réalité du groupe ACP au-delà du cadre relationnel avec l'Union européenne. Et en incitant à la création d'un groupe coopérant à raison d'intérêts communs, l'Union peut se targuer d'avoir initié une certaine solidarité. Par ailleurs, le groupe ACP n'a de cesse de revendiquer son autonomie juridique vis-à-vis de la relation ACP-UE. Ainsi, la participation cubaine au groupe, alors que le pays se trouve exclu du cadre de la relation avec l'Europe, démontre l'indépendance formelle de l'institution. Pour autant, les réalisations concrètes restent modestes et l'institution peine à s'imposer dans les relations internationales autres que celles entretenues avec l'Europe. Son indépendance vis-à-vis de cette relation et de ce partenaire tarde d'ailleurs toujours à s'imposer. Le choix, pratique, d'instituer son siège à Bruxelles symbolise la relativité de l'autonomie et de l'indépendance de cette organisation.

On retrouve dans ce cadre, la volonté de l'Union européenne de favoriser la création d'interactions régionales en procédant à un rapprochement forcé de ses partenaires. Par ailleurs, le procédé tente de renforcer l'aspect « bilatéral » de l'accord de Cotonou. L'image ne résiste

[341] Il est fait référence, depuis la version initiale de l'accord, dès le troisième alinéa du préambule à la relation ACP-CEE et plus précisément à la convention de Lomé.
[342] L'article 1 de l'accord de Georgetown prévoit que tout Etat accédant à la convention de Lomé devient membre du groupe ACP ce qui rend difficile de considérer ce groupe comme véritablement autonome.
[343] L'article 2 de l'accord de Georgetown énonce, en effet, que le groupe a pour objectif d'« assurer la réalisation des objectifs des accords de partenariat ACP-CE ».
[344] Préambule de l'accord de Georgetown.
[345] L'un des objectifs fixés était de promouvoir un « nouvel ordre économique mondial » par la suite devenu « nouvel ordre mondial plus juste et plus équitable », art. 2 de l'accord de Georgetown.
[346] Art. 2 de l'accord de Georgetown.
[347] L'article 3 met en place le Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement, le Conseil des ministres et le Comité des ambassadeurs ; ceux-ci sont appuyés par un secrétariat général permanent.

toutefois guère à l'analyse : l'accord n'est pas plus bilatéral qu'il n'est égalitaire. Il n'en demeure pas moins que l'initiative du groupe ACP existe bel et bien et offre théoriquement les moyens au groupe des Etats bénéficiaire de l'aide au développement un poids juridiquement plus important face à leur donateur. Cependant, il ne s'agit pas là du dispositif principal du partenariat proposé par l'Union. Ce supplément de solidarité régionale et interrégionale va dans le sens des souhaits européens, mais il ne constitue qu'un satellite de la relation principale.

Comme dans tout autre partenariat, des organes communs sont mis en place pour soutenir la relation ACP-UE. En plus des réunions des chefs d'Etat ou de gouvernement qui font désormais partie des institutions[348], un Conseil des ministres, un comité des ambassadeurs et même une assemblée parlementaire paritaire sont crées par le traité[349]. L'association s'arc boute sur ces institutions dans lesquelles travaillent représentants des Etats ACP et de l'Union et ses membres. Cet aspect institutionnel facilite l'apport d'un dynamisme au partenariat qui se veut évolutif[350]. Ce dynamisme touchant à l'approfondissement de la relation ne serait d'ailleurs pas sans rappeler l'expérience européenne s'il ne se trouvait être qu'à sens unique. Ainsi qu'il le fait dans les autres cadres, le dialogue politique régulier vise à rapprocher les partenaires. Indirectement, il renforce également l'institution ACP en incitant ses Etats à opter pour une cohésion renforcée compte tenu de leurs intérêts communs à faire valoir face à l'Union européenne. Bien que leurs prérogatives soient nettement plus détaillées qu'à l'accoutumée, les institutions ACP-UE possèdent les objectifs usuels des ces organes communs. Elles se trouvent donc être chargées de la gestion de l'accord. Plus précisément, le Conseil des ministres connaît par exemple des stratégies de développement[351].

B) La mise en place de mécanismes institutionnels de gestion des accords extérieurs

L'importance des institutions se retrouve dans leurs capacités à faire respecter le cadre juridique des relations prévues par le traité. En effet, les conventions mettent en place un cadre à l'aune duquel doivent être examinés les comportements des parties. Fidèle à son objectif d'exporter et protéger ses valeurs, l'Union européenne a notamment œuvré à l'intégration des droits de l'homme, de la démocratie et de l'Etat de droit en tant qu'éléments essentiels des ces

[348] Ainsi qu'en dispose le nouvel article 14 A issu de la révision de 2010 de l'accord de Cotonou, préc.
[349] Art. 15, 16 et 17 de l'accord de Cotonou précité.
[350] Le dynamisme s'illustre par l'évolution du cadre juridique de la convention de Yaoundé à l'accord de Cotonou en passant par les accords de Lomé ; ce caractère perdure et se trouve renforcé par la circonstance que l'article 95 de l'accord de Cotonou prévoit une révision de l'accord tous les 5 ans.
[351] Article 15 § 2, b) de l'accord de Cotonou.

accords internationaux. Même l'accord avec la Russie n'échappait pas à l'insertion d'une clause élevant ces notions au niveau d'élément essentiel de l'accord[352]. Dans cet exemple toutefois, les conséquences de cette qualification n'apparaissent pas explicitement au sein du traité. La qualification opérée par l'accord fait, en effet, directement référence à l'article 40 de la convention de Vienne sur le droit des traités. Celui-ci prévoit la possibilité de suspension du traité international en cas de violation d'une disposition essentielle pour la réalisation de l'objet ou du but de l'accord[353]. En procédant à cette qualification expresse dans le texte de l'accord, l'Union européenne garantit la possibilité de suspension du traité motivée par une violation de ses valeurs.

Ce système de conditionnalité négative est désormais le plus souvent complété par une clause de suspension insérée directement dans le traité international. Ainsi l'article 96 de l'accord de Cotonou permet aux parties, après procédure de consultation, de prendre des mesures appropriées en cas de violations des éléments mentionnés. Ces mesures incluent la possibilité, en dernier recours, de procéder à la suspension de l'application de l'accord[354]. Le même accord prévoit d'ailleurs une possibilité similaire dans les situations de corruption[355]. Bien que ces clauses disposent d'un champ d'application relativement limité, elles font montre de la volonté européenne d'accroître le poids du cadre juridique dans ses relations externes. Car en plus de rendre certain la conformité au droit international d'une possibilité de suspension juridique de l'accord, l'Union rend cette possibilité prévisible et expressément acceptée par l'autre partie qui peut également, en théorie, faire usage des dites clauses. Ces éléments renforcent le sentiment d'une relation juridiquement encadrée où les éléments de la négociation politiques cèdent le pas à la rigueur des relations institutionnelles.

Cet aspect se trouve renforcé par la mise en place de modalités de règlement des différends. Non limitées aux utilisations des clauses de suspension prévues par l'accord, les dispositions conventionnelles anticipent les inévitables différends à naître portant sur l'interprétation ou l'application de l'accord. Les dispositions ne conduisent pas à l'érection d'organes juridiques chargés de veiller au respect des dispositions du traité. Au-delà de la circonstance qu'une telle création est l'apanage d'organisations internationales, ce que ne sont pas les institutions créées par ces accords, le renforcement de l'aspect juridique pourrait se

[352] Art 2 de l'accord CE-Russie préc.
[353] Art 40 §§ 1 et 3 de la convention de Vienne sur le droit des traités, faite à Vienne le 23 mai 1969, entrée en vigueur le 27 janvier 1980, *Recueil des Traités*, vol. 1155, p. 331 ; sur le mécanisme de conditionnalité, v. *infra* Partie II, Titre II, Chapitre II, Section II.
[354] Art. 96 § 2, c) de l'accord de Cotonou préc.
[355] Art. 97 de l'accord de Cotonou préc.

réaliser au détriment d'une gestion politique des conflits offrant, en plus d'une certaine souplesse, l'occasion de rapprocher les parties. Ainsi les institutions mises en place se trouvent au cœur de la procédure de règlement des différends. L'article 98 de l'accord de Cotonou prévoit, par exemple, qu'il revient au Conseil des ministres, et entre ses sessions, au Comité des ambassadeurs, d'examiner ces contentieux. Le dialogue politique se poursuit donc dans un cadre plus précis. Dans tous les accords, l'institution saisie peut alors aboutir à un règlement du différend[356]. Si elle n'y parvient pas, l'accord prévoit le recours à un tiers extérieur pour parvenir à un règlement définitif. S'il est parfois préféré de prévoir une procédure de conciliation[357], la formule de l'arbitrage propose des atours plus juridiques et implique une décision obligatoire pour les parties[358]. La préférence pour cette seconde modalité s'explique par le renforcement de l'aspect institutionnel et la sécurité juridique offerte.

Evidemment, ces mécanismes institutionnels ne sont pas comparables à ceux que l'on rencontre dans le cadre d'organisations internationales. La modestie de ces mécanismes doit cependant être jugée en tenant compte du cadre général de l'accord. Inscrits dans des relations bilatérales, ces mécanismes sont, dans ce contexte, très aboutis.

II Le recours à l'intégration dans le cadre de la politique extérieure européenne

Plus limités et discrets que les éléments institutionnels, les aspects d'intégration se retrouvent pour la plupart dans le cadre de la politique européenne de voisinage. L'intégration implique, en effet, de passer un cap dans l'approfondissement des relations avec les tiers. Or, cette circonstance rend inenvisageable sa généralisation à l'ensemble des relations externes de l'Union. Toutefois, la situation particulière des voisins d'une Union européenne aux frontières définitives encore incertaines lui permet de faire usage de cette modalité dans ce cadre spécifique de proximité.

La politique européenne de voisinage permet donc à l'Union d'user de l'intégration des Etats tiers comme d'un outil sécuritaire vis-à-vis de ses espaces frontaliers (A). Dans ce cadre, l'intégration conditionnelle s'avère alors être un puissant vecteur de la projection des éléments essentiels de l'Union européenne (B).

[356] L'Art. 101 de l'accord CE-Russie prévoit que le litige puisse être réglé par voie de recommandation.
[357] Art. 101 de l'accord CE-Russie préc.
[358] Art 98 de l'accord de Cotonou préc.

A) La politique européenne de voisinage : instrument sécuritaire fondé sur un rapprochement juridique

Le recours à l'intégration juridique partielle de ses voisins s'avère être une nécessité au regard de ses objectifs pour cette politique (1). Elle permet par ailleurs d'user de l'un des atouts politique principaux de l'Union. L'Union profite, en effet, d'une certaine ambiguïté quant aux possibilités d'adhésion en tant que ressource de cette politique (2). La politique mise en place conduit alors à la conclusion d'associations renforcées avec ses voisins (3).

1) La nécessité d'une politique européenne de voisinage fondée sur l'intégration

La raison d'être de la politique de voisinage tient en la volonté de l'Union européenne d'assurer sa sécurité. A l'évidence, la gestion de la paix à ses frontières s'impose comme une tâche essentielle de tout acteur international. Le risque de débordement transfrontalier de troubles proches de l'Union explique qu'il soit impossible de ne pas se préoccuper de son environnement immédiat. En effet, les zones de tensions et conflits gelés existants dans son voisinage sont autant de constants rappels des menaces extérieures. Qui plus est, l'échec de l'Union européenne à juguler les conflits sur son continent dans les années 90 est devenu l'un des symboles de la faiblesse européenne sur le terrain de la politique étrangère. Assurément, l'affirmation de ses ambitions doit donc commencer par la pacification des zones les plus proches de sa sphère d'influence.

La politique européenne de voisinage se justifie donc au premier chef par sa dimension sécuritaire[359]. Elle vise, dans cette perspective, à la création d'une zone d'Etats « tampons » à sa périphérie. La transformation des pays frontaliers de l'Union européenne en démocraties répondant aux standards des pays de l'Union pourrait, en effet, faire disparaître les menaces les plus directes[360]. La Commission compare le processus poursuivi par la politique de voisinage à

[359] La stratégie européenne de sécurité fait ainsi état de ce qu'il est « dans l'intérêt de l'Europe que les pays situés à ses frontières soient bien gouvernés » en raison de la circonstance que « Les voisins engagés dans des conflits violents, les Etats faibles où la criminalité organisée se répand, les sociétés défaillantes ou une croissance démographique explosive aux frontières de l'Europe constituent pour elle autant de problèmes », stratégie européenne de sécurité préc, p.15.

[360] COM (2003) 104 final p. 3 ; la Commission rappelle également que le Conseil européen de décembre 2003 avait déclaré « qu'il appartient à l'UE d'apporter une contribution spécifique à la stabilité et à la bonne gouvernance dans notre voisinage immédiat et à promouvoir un cercle de pays bien gouvernés à l'est de l'Union européenne et sur le pourtour méditerranéen avec lesquels nous pouvons entretenir des relations étroites, fondées sur la coopération » COM (2004) 373 12.5.2004, p. 6.

l'établissement, aux frontières européennes, d'un « cercle d'amis »[361]. Il va de soi que la poursuite d'un tel objectif ne peut reposer que sur l'utilisation de son pouvoir d'attraction. Ce dernier se trouve renforcé par la proximité géographique de ces Etats. L'absence de définition précise des limites géographiques que pourrait atteindre l'Union permet d'entretenir les espoirs d'adhésion à l'organisation. Or, l'image d'un espace de sécurité et de prospérité économique dont dispose encore l'Union auprès de ses voisins, justifie que perdurent les désirs d'adhésion. Consciente de cet état de fait, la Commission note qu'« il est un fait que la perspective d'une adhésion est un puissant moteur de réforme – l'élargissement est indiscutablement l'instrument de politique étrangère le plus efficace de l'Union »[362].

Il est cependant évident qu'une telle ressource se trouve limitée par nature. Par conséquent, il ne peut être envisagé d'en faire un instrument « normal » de la politique étrangère de l'Union. Comme l'exprimait R. PRODI, l'étirement infini des frontières européennes ne saurait être une voie possible pour l'avenir[363]. L'utilisation de ce moyen d'attraction se trouve donc destinée à un nombre d'Etats restreints[364]. En premier lieu, il ne trouve, en vertu du traité sur l'Union européenne, à produire d'effets que sur les pays européens[365]. Si la particularité géographique du continent entretient une certaine ambiguïté quant aux limites géographiques que pourrait théoriquement posséder l'Union, une part de son voisinage s'en trouve quoi qu'il en soit exclu[366]. En plus des pays du sud de la méditerranée, certains pays situés à l'Est ne pourront en effet devenir membres de l'Union européenne. Cet ensemble doit dès lors se trouver intégré à la notion de voisinage définitif de l'Union.

Compte tenu des ces circonstances, le défi représenté par la politique de voisinage consiste, pour l'Union, à tirer parti de son fort pouvoir d'attraction malgré les limites de sa capacité d'élargissement afin de s'assurer de la stabilité de son environnement extérieur immédiat. La politique de voisinage doit reposer, selon la Commission, sur « la coopération et l'intégration régionales et sous-régionales, conditions préalables à la stabilité politique, au développement économique et à la réduction de la pauvreté et des divisions sociales dans leur

[361] COM (2003) 104 final p. 4.
[362] COM (2003) 104 final p. 5.
[363] Il déclarait expréssement que « l'Union ne peut s'élargir indéfiniment », R. PRODI, "A Wider Europe – A Proximity Policy as the Key to Stability", discours tenu lors du 6e ECSA World Peace Conference, « Security and Stability: International Dialogue and the Role of the EU », Bruxelles, 5-6 décembre 2002. (Disponible sur : http://europa.eu.int/).
[364] On pourra également soulever que l'élargissement européen devrait avoir un terme ce qui confère également à ce moyen un limite temporelle. Toutefois, la circonstance que des adhésions à l'organisation demeurent ouverte plus d'un demi siècle après la formation de l'institution conduit nécessairement à relativiser la force de cette limite pourtant existante.
[365] Puisque eux seuls peuvent adhérer à l'UE, art. 49 TUE.
[366] V. par ex. P. MARCHAT, « Quelles frontières pour quelle Europe ? », *RMCUE* 2005, pp. 141-148.

environnement commun »[367]. L'action de l'Union doit donc se fonder sur un processus favorisant l'intégration de ses voisins au sein d'un ensemble plus large[368]. C'est en effet sur l'idée qu'une interdépendance politique et économique accrue favorisera la stabilité et la sécurité en Europe et dans son voisinage, que la politique européenne de voisinage trouve à s'adosser[369]. La stabilisation de son voisinage se basera alors sur la capacité de l'Union d'implanter dans son environnement proche les éléments essentiels favorisant la pacification des relations internationales[370]. La sécurité de l'Union repose sur la confiance placée en un pourtour frontalier sensiblement proche de ses valeurs. L'un des objectifs de cette politique consiste par exemple à « favoriser la démocratisation par l'exemple et par l'incitation »[371].

Le rapprochement politique envisagé ne peut évidemment que reposer sur une incitation. Le caractère éminemment volontaire du processus légitime naturellement l'action européenne alors confortée par l'adhésion des Etats tiers. M. HASTING va d'ailleurs jusqu'à déclarer qu'il leur est simplement demandé « d'adhérer au rêve européen à défaut de pouvoir adhérer à l'Union européenne »[372]. Tout comme la construction de la sécurité européenne, la construction d'une zone de voisinage pacifiée et stabilisée repose sur l'adhésion volontaire à une communauté d'intérêt dépassant les cadres nationaux[373]. Il s'agit alors de déconstruire l'idée de l'autre comme potentiel ennemi en se fondant sur l'établissement d'une interdépendance économique conjuguée à une sublimation du commun identitaire.

A l'instar du processus européen, ce rapprochement politique se trouve être lié à une coopération économique. Cet aspect s'avère d'ailleurs d'autant plus important que la diminution des disparités économiques constitue également un gage de sécurité et de stabilité internationale. La Commission admettait dès l'origine la nécessité d'offrir aux pays visés de nouvelles perspectives d'intégration économique afin de récompenser les progrès réalisés dans

---

[367] COM (2003) 104 final p. 3.

[368] V. not. L. BEURDELEY, « L'Union Européenne et ses périphéries : entre intégration régionale et nouvelle politique de voisinage », *RMCUE* 2005, pp. 567-582 ; v. égal. M. LEFEBVRE, « La politique européenne de voisinage : nouveau départ pour une ambition géopolitique », *RMCUE* 2007, pp. 22-26.

[369] COM (2003) 104 final p. 4.

[370] D. SCHMID estime que « la diffusion de la démocratie libérale représente dans ces conditions un élément essentiel du projet de stabilisation euro-méditerranéen », *in* « Le partenariat, une méthode européenne de démocratisation en Méditerranée ? », *Politique étrangère*, 2005/3 Automne, p. 547 ; sur ce sujet v. égal. B. RUSSETT et J. ONEAL, *Triangulating Peace: Democracy, Interdependence and International Organizations*, New York, W. W. Norton, 2001, 393 p.

[371] D. SCHMID, *ibid.*, p. 550.

[372] M. HASTINGS, « Comment être voisins. L'Europe et ses dynamiques marginales »,*in* L. BEURDELEY, R. DE LA BROSSE et F. MARON (dir.), *L'Union européenne et ses espaces de proximité,* Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 37.

[373] En ce sens, M. DROUET, « La perspective de l'intégration des Balkans occidentaux à l'UE comme modalité de leur stabilité politique », *in* M. DROUET et X. RICHET (dir.), *Vers l'élargissement de l'Union européenne à l'Europe du Sud-Est*, Rennes, PUR, pp. 147-171.

le respect des valeurs communes et des réformes politiques, économiques et institutionnelles impulsées par les partenariats. La Commission allait alors jusqu'à envisager une extension des quatre libertés communautaires à ces Etats tiers[374]. Cette perspective apporte cependant certaines interrogations relatives à la limite de l'intégration proposable à des voisins qui ne sont pas nécessairement destinés à devenir des membres de l'Union.

2) Le maintien de l'ambiguïté relative aux possibilités d'adhésion comme ressource de la politique de voisinage.

L'intégration, même partielle, du voisinage de l'Union européenne entraîne son lot d'interrogations quant à la distinction des deux modalités de rapprochement avec l'Union que sont l'association dans le cadre de la politique de voisinage et le processus d'adhésion. En effet, la politique de voisinage suppose de proposer aux Etats ciblés une alternative viable à la qualité de membre. Il s'agit alors de leur octroyer un statut qui soit plus profitable que celui des autres Etats tiers, tout en n'égalant pas celui de membre de l'Union, dans le but de les convaincre d'adopter les comportements souhaités. Toutefois, l'élargissement de l'Union n'étant pas exclu par les traités, il reste possible pour certains de ses voisins d'espérer adhérer à l'organisation européenne. Les deux processus reposant sur une intégration progressive sur les plans politique, économique et juridique de l'Union européenne, la distinction ne parait pas évidente. La confusion paraît d'ailleurs d'autant plus légitime que, reposant sur des processus juridiques similaires, les deux entreprises se trouvent être sous la direction du même commissaire européen.

En fait, les liens de la politique de voisinage avec la question de l'adhésion sont à la fois volontairement et involontairement ambigus. Involontairement car en l'absence de position expresse, la politique européenne de voisinage ni n'exclut ni n'implique l'adhésion. Toutefois, le rapprochement opéré par les Etats concernés avec l'acquis communautaire[375] ne peut que favoriser la bonne conduite du processus d'adhésion. L'ambiguïté reste cependant volontaire en ce que, dès lors qu'elle n'exclut pas l'adhésion, le pouvoir de la politique de voisinage s'en trouve immanquablement renforcé. En effet, l'exclusion explicite pourrait voir réduire sa force. D'un autre côté, le pouvoir d'attraction de l'Union est, dans le cadre de la politique de voisinage,

[374] Elle déclarait ainsi qu'à « cette fin, l'Union devrait offrir à la Russie, aux NEI occidentaux et aux pays du Sud de la Méditerranée une perspective de participation au marché intérieur ainsi que la poursuite de l'intégration et de la libéralisation afin de promouvoir la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux (les quatre libertés). », COM (2003) 104 final p. 4.
[375] V. *infra* B).

moindre que s'il existait une perspective claire d'adhésion à l'Union[376]. De fait, la seule certitude l'égard de la liaison entre les deux notions est que la circonstance d'intégrer la politique européenne de voisinage ne constitue ni une modalité d'adhésion à l'Union ni une forme de préparation à celle-ci. Par conséquent, sont visés par cette politique les Etats qui ne sont pas concernés « à moyen terme » par la perspective d'adhésion[377]. Ceci conduisait la Commission à estimer qu'il était nécessaire de traiter ces deux questions de manière rigoureusement indépendantes[378].

Le caractère équivoque de ces notions paraît perdurer pour des motifs aussi bien pratiques que politiques. Il témoigne, en tout état de cause, de l'importance de l'intégration entreprise dans les relations encadrées par la politique de voisinage puisque les Etats concernés se trouvent dans une situation similaire à celle d'un Etat en passe d'intégrer totalement l'Union européenne.

3) Une association renforcée comme pilier de la politique extérieure à l'égard de ses voisins.

Conformément aux impératifs et objectifs évoqués, l'article 8 TUE énonce au sujet de la politique de voisinage qu'elle entraine la mise en place de « relations privilégiées, en vue d'établir un espace de prospérité et de bon voisinage fondé sur les valeurs de l'Union et caractérisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération ». En d'autres termes, elle implique un rapprochement juridique à la mesure de la proximité géographique de ces pays. L'article précise également que les accords spécifiques supportant cette coopération « peuvent comporter des droits et obligations réciproques ainsi que la possibilité de conduire des actions en commun »[379].

Cette précision n'est pas sans rappeler le libellé de l'article 217 TFUE relatif aux accords d'association. Cette forme d'engagement est, en effet, « caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières ». Comme les autres accords d'association conclus par l'Union européenne, l'aspect global de la relation mis

[376] Voir par exemple les déclarations de R. SHPEK, ambassadeur d'Ukraine auprès de l'Union européenne, et d'A. STRATAN, ministre moldave des affaires étrangères, lors de la conférence organisée par la Commission européenne le 3 septembre 2007 à Bruxelles : « Working Together. Strengthening the European Neighbourhood Policy », citées dans *Agence Europe,* 4 septembre 2007.
[377] COM (2003) 104 final.
[378] *Idem* ; l'indépendance suggérée n'a néanmoins aucunement conduit à séparer les deux mandats du même commissariat.
[379] Art. 8 § 2 TUE.

en place explique la multiplicité des objectifs imposés. L'accord d'association conclu avec le Maroc, par exemple, a pour objectif de fournir un cadre au dialogue politique et de fixer les conditions de libéralisation des échanges de bien et de capitaux, prenant en compte les principaux souhaits des parties. A ceci s'ajoute la volonté de développer des relations économiques et sociales équilibrées afin de favoriser la prospérité du Maroc. A l'évidence, la préoccupation de l'Union va au-delà du strict cadre d'échange commercial. On ne peut non plus confondre cet objectif avec celui habituellement retrouvé dans les politiques de développement dès lors qu'il ne s'agit pas d'« éradiquer la pauvreté »[380]. De fait, en plus d'afficher la volonté de s'assurer des voisins prospères compte tenu de l'influence de ce critère sur la stabilité d'un régime, l'objectif permet aussi de donner un cadre au rapprochement économique de ce pays avec l'Union. L'aspect global se retrouve également dans les autres points abordés comme la promotion d'une coopération culturelle, sociale et financière[381].

L'association met en place une relation théoriquement équilibrée. Toutefois, les partenariats mis en place ne supposent aucunement que les obligations à la charge des parties soit rigoureusement parallèles. Au contraire même, les attentes et obligations de celles-ci sont fort différentes. Là où les partenaires de l'Europe attendent un rapprochement économique stratégique avec l'Union, cette dernière espère avant tout parvenir à une progression importante concernant le partage des valeurs communes[382]. Car plus que la projection de son modèle économique, c'est surtout la projection de ses valeurs qui importe à l'Union[383]. Ces dernières

[380] Que l'on retrouve par exemple à l'article 19 de l'accord de Cotonou : « 1. L'objectif central de la coopération ACP-CE est la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté, le développement durable et l'intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale. Dans ce contexte, le cadre et les orientations de coopération sont adaptés aux situations particulières de chaque pays ACP et appuient la promotion de l'appropriation locale des réformes économiques et sociales et l'intégration acteurs du secteur privé et de la société civile dans le processus de développement.

[381] V. par ex. l'article 1er de l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part du 26 février 1996, *JO* L 70/2 18.3.2000 **;** en substance, tous les articles premiers des accords d'association avec les pays méditerranéens reprennent les mêmes objectifs, v. par ex. l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République Algérienne démocratique et populaire, d'autre part (*JO* L 265 du 10 oct. 2005), l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République arabe d'Égypte, d'autre part (*JO* L 304 du 30 nov. 2004), l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et le Royaume hachémite de Jordanie, d'autre part (*JO* L 129 du 15 mai 2002), l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et l'État d'Israël, d'autre part (*JO* L 147 du 21 juin 2000), l'accord euro-méditerranéen instituant une association entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République libanaise, d'autre part (*JO* L143 du 30 mai 2006), l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République tunisienne, d'autre part (*JO* L 97 du 30 mars 1998).

[382] Commission des Communautés européennes, « Politique européenne de voisinage – Document d'orientation », COM (2004) 373.

[383] Tel est en substance le message de R. PRODI : « le but [de la politique européenne de voisinage] est de greffer dans ces régions un ensemble de principes, valeurs et normes qui définissent l'essence même de l'Union

constituent, en effet, les plus sûrs gages de stabilité et de paix. L'asymétrie de la relation impose alors un marchandage des avantages économiques fonction des avancées des tiers vers un attachement aux valeurs que l'Union européenne impose comme communes. Il en découle que les progrès concernant l'intégration aux valeurs fondamentales vont être utilisés pour conditionner l'intégration économique[384].

Comme tout mécanisme de conditionnalité, la politique européenne de voisinage est tributaire du pouvoir d'attraction des offres émises par l'Union[385]. Celles-ci se concentrent, comme souligné plus haut, dans l'intégration économique offerte aux pays voisins. En ce sens, la proposition de la Commission prévoyant la possibilité d'étendre l'accès aux principales libertés communautaires semble très intéressante pour les pays de son pourtour. Néanmoins, la politique de voisinage ne vise pas à développer des partenariats économiques privilégiés, mais à créer le « cercle d'amis » souhaité par la Commission. Cet objectif explique que l'intégration ne s'effectue pas dans le seul cadre économique[386]. Ainsi, alors qu'il était initialement exclu que les Etats associés puissent participer au cœur de l'organisation, à savoir les institutions mises en place[387], la Commission a su assouplir sa position à ce propos[388]. Cette intégration extra-économique a alors pu par exemple être formalisée par la participation des Etats voisins à des agences européennes qui présentent pour eux un intérêt particulier telles que l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (FRONTEX) ou l'Office européen de police (EUROPOL).

européenne », R. PRODI, « L'Europe élargie Une politique de proximité comme clé de la stabilité. Paix, sécurité et stabilité. Dialogue international et rôle de l'UE », Sixième conférence mondiale du réseau ECSA. Projet Jean Monnet. Bruxelles, les 5 et 6 décembre 2002.

[384]La Commission explique ainsi que « l'ambition et le rythme de développement des relations de l'Union européenne avec chaque pays partenaire dépendront de son engagement en faveur des valeurs communes, ainsi que de sa volonté et de sa capacité à mettre en œuvre les priorités convenues », Commission, « Politique européenne de voisinage – Document d'orientation », précité, p. 8 ; v. J. KELLEY, "New wine in old wineskins: promoting political reforms through the new European Neighbourhood Policy", *JCMS* 2006, vol. 4, n°1, pp. 29-55.

[385] Bien entendu, le succès de la conditionnalité dépend de sa crédibilité, qui est tributaire de l'attrait que représente l'incitation qu'offre l'Union à ses partenaires, v. not. K.SMITH, "The use of political conditionality in the EU's relations with third countries: how effective?", *EFAR* 1998, vol. 3, n°2, pp. 253-274.

[386] Cet impératif se trouve d'ailleurs renforcé par les objectifs même de l'OMC. La progression dans la réalisation des objectifs de cette organisation rendrait « nulle » une proximité inter étatique qui ne se fonderait que sur des rapprochements économiques.

[387] R. PRODI, préc.

[388] G. VERHEUGEN, *The European Neighbourhood Policy*, Prime Ministerial Conference of the Vilnius and Visegrad Democracies: « Towards a Wider Europe: The New Agenda, Bratislava », 19 mars 2004, SPEECH/O4/141

B) L'intégration conditionnelle comme instrument de projection des éléments essentiels de l'Union européenne

La politique européenne de voisinage implique un renforcement des rapports juridiques entre l'Union européenne et les Etats de son voisinage concernés par cette politique. L'aspect principal de l'instrument utilisé par l'Union se situe dans l'intégration conditionnelle qu'implique la relation mise en place (1). Celle-ci permet à l'Union de procéder à une projection de grande ampleur de son ordre juridique (2).

1) Une relation fondée sur une intégration conditionnelle

L'aspect conditionnel de la relation instaurée est parfaitement assumé. Ainsi, la Commission n'hésite pas à déclarer que « le renforcement du soutien de l'UE à ses voisins est conditionnel. Il dépendra des progrès accomplis en ce qui concerne l'établissement et la consolidation de la démocratie, ainsi que le respect de l'État de droit. L'aide de l'UE sera d'autant plus importante que les réformes internes d'un pays progresseront efficacement et rapidement »[389]. Le rapprochement économique est donc intrinsèquement lié à la progression de ces Etats vis-à-vis des attentes fondamentales de l'Union. Bien évidemment, ce mécanisme induit une limite à l'appréhension globale de son voisinage. Pour des raisons d'efficacité évidentes de cette politique, un traitement individualisé de la situation de chacun de ses voisins s'impose[390].

Ce traitement particulier, associé à la philosophie générale du partenariat, permet, par exemple, à l'Union européenne de doubler son engagement financier envers la Tunisie lorsqu'elle estime des étapes importantes franchies dans le cadre du processus de transition démocratique[391]. Au contraire, le renforcement de l'association politique entre l'Ukraine et l'Union européenne, ainsi que l'intégration économique de l'Ukraine, ne se trouvent pas

[389] COM (2011) 303 final p.4 ; ils tiendront compte par exemple du fait qu'une réforme efficiente implique des coûts élevés. Il en résulte que les résultats obtenus par les partenaires en matière de réforme au cours de la période 2010-2012 (sur la base des rapports annuels de suivi) seront pris en considération lorsqu'il s'agira de déterminer les dotations financières par pays pour 2014 et au-delà. Dans le cas où aucune réforme n'a été mise en place, l'UE pourra envisager une réduction du niveau de son aide.

[390] *Idem*.

[391] « Afin de tenir compte des étapes décisives franchies dans le cadre du processus de transition démocratique en Tunisie, l'UE a doublé son aide financière, la faisant passer de 80 000 000 EUR en 2010 à 160 000 000 EUR en 2011, et fourni une assistance technique visant à faciliter l'organisation de l'élection de l'Assemblée constituante », COM (2011) 303 final, p.4.

favorisées par les conditions dans lesquelles sont traités les membres de l'opposition[392]. Ainsi, bien que ces accords comprennent des dispositions minimales concernant le rapprochement politique avec l'Union comme le dialogue politique régulier[393], le dynamisme de celui-ci est variable.

Bien logiquement, l'asymétrie de l'accord se ressent tout particulièrement dans le cadre de la coopération économique mise en place. Cet aspect de la relation contractuelle vise, en effet, uniquement à soutenir le partenaire de l'Union[394]. Le soutien économique constitue l'instrument principal du pouvoir d'attraction de l'Union. L'aspect essentiel de l'« offre » européenne se situe dans la possibilité d'intégration économique qu'elle accorde à ses voisins. Celle-ci se réalise par l'établissement d'une zone de libre échange[395]. Le cœur même du dispositif communautaire originel se retrouve alors exporté dans ces accords d'association qui prévoient, dans le cas du Maroc par exemple, l'exemption de droits de douane et taxes d'effet équivalent[396], ainsi que la disparition des restrictions quantitatives et mesures d'effet équivalent[397]. Certes, dans cet exemple le droit d'établissement se trouve encore limité[398], tout comme la libre circulation des capitaux[399]. Mais l'intégration des partenaires devrait rendre dynamique l'ouverture de l'Union européenne au Maroc, et réciproquement, comme il en va des règles relatives à la concurrence. En effet, l'accord n'établit aucune norme à ce sujet, bien qu'il prévoit le principe de la lutte contre la concurrence faussée[400]. Le traité charge le conseil d'association de parvenir à l'adoption d'un règlement, dans les cinq ans de l'entrée en vigueur de l'accord, permettant de lutter contre ces phénomènes. La réunion du conseil d'association UE-Maroc du 19 avril 2004 a ainsi permis l'adoption des réglementations nécessaires à la mise en œuvre des règles de concurrence[401]. Dans cette illustration on constate que le mécanisme

[392] La Commission relevait que « les procès de responsables de l'opposition et les condamnations prononcées à leur encontre soulèvent de vives inquiétudes quant au respect des règles relatives à un procès équitable et à l'indépendance de la justice »,COM (2011) 303 final, préc.
[393] V. par ex. l'article 3 de l'accord euro-mediterranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part, *JO* L 70/3 du 18 mars 2000
[394] L'article 42 § 2 de l'accord euro-mediterranéen CE-Maroc dispose ainsi que « [l]a coopération économique a pour objectif de soutenir l'action du Maroc, en vue de son développement économique et social durable ».
[395] Art 6 de l'accord euro-mediterranéen CE-Maroc, préc.
[396] Art. 8 et 9 de l'accord euro-mediterranéen CE-Maroc, préc.
[397] 19 ; v. aussi l'accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la Géorgie, d'autre part, *JO* L 205/1 du 4 aout 1999.
[398] Selon l'article 31, « [l]es parties conviennent d'élargir le champ d 'application du présent accord de manière à inclure le droit d'établissement des sociétés d'une partie sur le territoire de l'autre partie et la libéralisation de la fourniture de services par les sociétés d'une partie envers les destinataires de services dans une autre partie », accord euro-mediterranéen CE-Maroc, préc.
[399] Art. 33 et suiv, accord euro-mediterranéen CE-Maroc, préc.
[400] Art. 36, accord euro-mediterranéen CE-Maroc, préc.
[401] Décision 2005/466/CE du Conseil : décision n° 1/2004 du Conseil d'association UE-Maroc du 19 avril 2004 portant adoption des réglementations nécessaires à la mise en œuvre des règles de concurrence**,** *JO* L 165/10 du 25 juin 2005.

d'intégration se réalise alors pleinement puisque l'accord cadre a entrainé l'obligation pour les partenaires de se rapprocher aux fins d'établir des normes communes dont la réalisation reposera par ailleurs sur la coordination de leurs institutions en charge des pratiques concurrentielles[402]. La coopération se trouve d'ailleurs renforcée en tant que pierre angulaire de ce mécanisme dans la mesure où l'accord n'adopte pas de définition commune des infractions principales.

Dans la mesure où le mécanisme général de la politique de voisinage repose sur la volonté d'incitation, l'initiative des réformes est laissée au pays concerné[403]. Cette philosophie justifie que l'aspect négatif de la conditionnalité, les sanctions, ne soit en pratique presque pas utilisé par l'Union. La politique européenne de voisinage, qui se fonde sur le pouvoir d'attraction de l'Union, se double de dispositions permettant de sanctionner les partenaires adoptant un comportement contraire aux objectifs du partenariat. Bien que ces dispositions permettent de recourir à la suspension partielle ou intégrale de l'accord en cas de non respect de ses dispositions essentielles, telles que celles relatives aux droits de l'homme, à la démocratie et à l'Etat de droit, l'Union n'en use que très peu[404]. Toutefois, et bien que cela soit rarissime, il arrive qu'une situation exige que l'Union européenne cesse d'octroyer des avantages pour assurer sa position. Il en a ainsi été de la Syrie lorsqu'elle a été l'objet de sanctions internationales[405]. La conditionnalité négative, bien qu'elle puisse risquer de mettre fin aux progrès en cours, est indispensable à l'Union européenne afin de marquer sa préoccupation, sa désapprobation, voire sa condamnation, de l'attitude tenue par un pays à l'égard de ses valeurs essentielles[406]. La circonstance que cette possibilité soit limitée à la protection de ces éléments et non étendu, par exemple à la garantie du respect des normes économiques, témoigne de ce que l'intérêt primordial, en ce qui concerne l'Union, de cette collaboration réside dans l'exportation de ces valeurs. Cette conclusion se trouve corroborée par l'exclusion *de facto* de

[402] V. l'annexe de la décision 2005/466/CE préc., art 3 et s.
[403] COM (2011) 303 final, p. 3 ; l'UE adapte alors sa positon mais ce sont surtout les Etats associés qui maîtrisent la progression de l'intégration.
[404] D. SCHMID, relevait même en 2005 que l'Union n'en avait pas fait usage, D. SCHMID, « Le partenariat, une méthode européenne de démocratisation en Méditerranée ? », *Politique étrangère* 2005/3 Automne, pp. 550-551 ; même si les institutions rappellent qu'elles disposent en principe de la faculté d'y recourir, COM (2011) 303 final, p. 4.
[405] V. not. la décision 2011/782/PESC du Conseil du 1 er décembre 2011 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie et abrogeant la décision 2011/273/PESC, *JO* L 319/56 du 2.12.2011 ; il convient de préciser qu'aucun accord d'association n'est encore ratifié entre l'UE et la Syrie ce qui exclut une véritable mise en œuvre de la conditionnalité négative en ce cas ; sur les sanctions dans le cadre conventionnel, v. *infra* Titre II, Chapitre II, Section II.
[406] Afin de montrer combien elle est préoccupée par le manque de respect permanent dont fait preuve la Biélorussie à l'égard des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit, l'UE a mis en avant une série de mesures restrictives et redirigé l'essentiel de son aide vers la société civile. Elle a également lancé un dialogue européen sur la modernisation avec l'opposition et la société civile, COM (2011) 303 final, p. 5.

la politique de voisinage des pays hostiles aux réformes touchant à ces éléments essentiels pour l'Union européenne[407]. Là se trouve alors la limite de cette politique qui nécessité un minimum de volonté de démocratisation pour pouvoir disposer d'une assise indispensable à son ancrage[408].

2) La projection de l'ordre de l'Union européenne par le mécanisme d'intégration

Le soutien économique, dès lors qu'il prend la forme d'une intégration juridique, masque en réalité une exportation du cadre normatif de l'Europe. En plus de l'exportation explicite des valeurs fondamentales, l'Union exporte également une part de son ordre juridique. Au premier chef, elle exporte un modèle économique fondé sur des règles tendant à la libéralisation du commerce ainsi que le défend l'OMC. Sa relation avec les pays de l'Est, Russie comprise, prenait donc pied également sur la défense de la libéralisation des échanges[409]. L'aspect global de ces accords de voisinage offre à l'Union l'occasion de promouvoir ses normes dans de nombreux domaines. Ainsi l'insertion de dispositions ayant pour objet le développement des énergies renouvelables et les économies d'énergie[410] ou la prévention de la dégradation de l'environnement et l'amélioration de sa qualité[411] permettent de sensibiliser les partenaires de l'Union à ses sujets de préoccupation. Les partenaires de l'Union se trouvent en effet, par le jeu de ces insertions, liés par les objectifs de ses politiques. C'est alors que s'exprime toute la « puissance structurelle » de l'Union qui projette une réforme globale de son voisinage[412].

---

[407] Ainsi en raison de la gravité des atteintes aux éléments jugés essentiels par l'UE, il n'a pas encore été convenu d'accord avec la Syrie, la Lybie et le Bélarus qui se trouvent exclus de la politique de voisinage.

[408] La liaison de l'ouverture économique aux progrès en matière de démocratie rend en effet non attractif cette politique. Dès lors il n'est pas inattendu de remarquer que les pays exclus de la PEV sont également les pays dans lesquels ces éléments sont les plus problématiques : les trois Etats concernés sont par exemple, ceux des Etats du voisinage de l'UE qui bénéficient des pires évaluations réalisées par la banque mondiale (Joint Staff Working Document, « Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2011 Statistical Annex », Accompanying the document « Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European economic and social Committee and the Committee of the Regions, Delivering on a new European Neighbourhood Policy », 15 mai 2012 , SWD(2012) 122 final).

[409] V. l'accord de partenariat et de coopération établissant un partenariat entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la Fédération de Russie, d'autre part, *JO* L 327 du 28.11.1997 ; v. égal. l'accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, *JO* L 49/3 du 19.2.1998.

[410] V. par ex. l'art. 57 a) et b) l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part du 26 février 1996, *JO* L 70/2 du 18.3.2000.

[411] V. pour ex. l'art. 48 al. 1 de l'accord CE-Maroc préc.

[412] R. TOOZE et Ch. MAY (dir.), *Authority and Markets: Susan Strange's Writings on International Political Economy*, New York, Palgrave, 2002, p. 9.

Le concept de « cercle d'amis » qui s'applique au voisinage suppose néanmoins un estompement de la frontière séparant les associés de l'Union européenne. Cette opération se réalise par le rapprochement des ordres juridiques des voisins de celui de l'Union. Comme on peut s'y attendre, le rapprochement s'effectue ici en sens unique, l'Union ne prévoyant pas de rapprocher son cadre juridique de celui de ses partenaires. Au sein de ce cercle d'amis, l'Union européenne entend évidemment être le centre. Ceci explique alors que ces accords aillent jusqu'à prévoir que la partie associée accepte, tout comme un Etat préparant son adhésion, de rapprocher son ordre juridique de celui de l'Union européenne[413]. C'est donc bien l'exportation de l'ensemble de son identité juridique que l'Union cherche à réaliser vis-à-vis de partenaires qui ne sont pas destinés à en devenir partie intégrante. Car l'association dans le cadre de la politique de voisinage induit des conséquences proches de celles relevant du processus d'adhésion à l'Union. Elle repose en effet sur la capacité d'un Etat européen à adopter les valeurs de l'Union, seule condition essentielle à la participation, puis de mettre en conformité son ordre juridique avec celui de l'Union européenne auquel il devra s'intégrer. La politique extérieure induit alors une extension des principes du droit de l'Union, et notamment de l'acquis communautaire, hors des frontières de celle-ci[414]. Dans le cas du processus d'adhésion toutefois, cette extension n'est que temporaire dans la mesure où elle prend fin avec l'intégration effective de l'Etat adhérant. L'adoption de normes proches de celles de l'Union s'accompagne en contrepartie du bénéfice d'une certaine intégration économique seule à même de motiver suffisamment ces Etats tiers à participer à la politique mise en place par l'Union.

L'Union européenne reste à terme maîtresse du dynamisme de l'intégration de ses partenaires dès lors que l'intensification des relations devrait prendre fin lorsque l'Union cessera d'offrir des concessions supplémentaires. Néanmoins, la progression se trouve, en l'état, essentiellement fonction des efforts consentis par les Etats extérieurs en ce qui concerne le respect des valeurs fondamentales de l'Union européenne. L'intégration économique est donc surtout liée aux diverses avancées en matière de démocratisation. Les valeurs fondamentales constituent donc, pour le moment, l'engrenage principal du mécanisme d'intégration. En effet, plus les Etats voisins tendent à se rapprocher fondamentalement de l'Union européenne en

[413]L'article 52 de l'accord d'association conclu entre l'UE et le Maroc énonce explicitement que « La coopération vise à aider le Maroc à rapprocher sa législation de celle de la Communauté dans les domaines couverts par le présent accord »

[414] M. SMITH explique que le but de la gouvernance externe mise en place est de différencier la frontière géographique de l'Union de sa « frontière légale », de sorte que le droit communautaire acquière alors une valeur juridique extra territorialement, *in* "The European Union and a changing Europe: establishing the boundaries of order", *JCMS* 1996, vol. 34, n°1, p. 15 ; v. aussi Th. BALZACQ, « La politique européenne de voisinage, un complexe de sécurité à géométrie variable », *Cultures & Conflits* 2007, n° 66, p. 52 (disponible sur http://conflits.revues.org/).

consacrant ses valeurs comme des « valeurs communes », plus les possibilités juridiques et institutionnelles de les rapprocher de l'Union sont grandes[415].

La transposition globale du modèle européen est des plus importante dans ce processus dans la mesure où il n'est pas prévu, ni même possible, d'intégrer directement ces Etats à l'Union. L'intégration partielle repose donc sur une légitimation de rapports spécifiquement enchevêtrés à raison de la supposée, et souhaitée, proximité identitaire entre l'Union et son voisinage[416]. En conséquence, en intégrant les valeurs européennes et en recherchant une institutionnalisation des rapports, c'est une socialisation de ces Etats qui est recherchée[417]. En effet, en raison de cette coopération, l'Union ne peut conserver l'usage des moyens classiques de politique étrangère à l'égard d'Etats présentant la proximité à laquelle souhaite parvenir l'Union européenne. Dit autrement, la gouvernance externe proposée par l'Union consiste à « internaliser les relations entre les Etats […] [ce qui] veut dire essayer d'injecter aux problèmes internationaux le sens de la responsabilité commune et les structures de la politique contractuelle naguère associée exclusivement aux affaires intérieures, et non aux affaires internationales, c'est-à-dire étrangères »[418]. Ceci conduit à estimer que « pour les Européens, la socialisation constitue en fait le premier outil de la diffusion démocratique »[419].

Indéniablement la politique de voisinage prend appui sur la volonté d'établissement d'un système de gouvernance normatif tel qu'il existe dans l'Union. L'une des limites de cette politique se précise alors avec acuité : l'absence de perspective d'intégration formelle à l'Union européenne. Seule l'intégration institutionnelle totale justifierait la soumission à des institutions supra nationales en charge de cette gouvernance et de la protection des normes la soutenant. Ici réside alors toute la difficulté de la politique européenne de voisinage en cette période charnière. En effet, il lui appartient de combler, par l'attraction européenne, ce déficit afin de produire des résultats similaires en se fondant sur des rapports qui demeurent fondamentalement dictés par la politique extérieure de l'une des parties.

Ainsi, la politique européenne de voisinage représente un aboutissement de la méthodologie européenne concernant son action extérieure. La contractualisation de la relation tend à faire juridiquement échapper la projection de valeur de l'imposition de celles-ci. L'aspect

[415] A. HERDINA, « La politique européenne de voisinage. Un partenariat pour la réforme », *in* L. BEURDELEY, R. DE LA BROSSE et F. MARON (dir.), *L'Union européenne et ses espaces de proximité,* Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 40.
[416] A. GOUJON, « L'Europe élargie en quête d'identité : légitimation et politisation de la politique européenne de voisinage », *Politique européenne* 2005, n° 15, p. 137-163.
[417] Th. BALZACQ, *op. cit.*, p. 59.
[418] F. DUCHENE, *op. cit.*, pp. 19-20 traduit par Th. BALZACQ, « La politique européenne de voisinage, un complexe de sécurité à géométrie variable », *op. cit.*, p. 52.
[419] D. SCHMID, *op. cit.*, p. 550.

volontaire doit, par ailleurs, se trouver renforcé par l'établissement de calendrier des progrès à réaliser par les associés[420].

[420] COM (2011) 303 final, p. 21.

Conclusion du Titre I :

La construction identitaire de l'Union européenne se doit évidemment de présenter une dimension internationale correspondant à l'affirmation de celle-ci. La politique internationale de l'Union européenne présente deux défis dans son cadre extérieur. En premier lieu, l'Union doit s'affirmer en tant qu'acteur autonome de politique internationale malgré la circonstance qu'elle est une organisation internationale. En effet, sa nature juridique ne va pas sans soulever certaines difficultés relativement à son action internationale.

A cet égard, l'action internationale de l'Union semble pouvoir s'appuyer sur une large acceptation de celle-ci en tant que partenaire juridique autonome. Ainsi, l'Union a su se faire une place au sein des relations internationales. Qu'il s'agisse de sa participation aux organisations ou aux conventions internationales, l'Union a su démontrer sa capacité à interagir de manière efficace avec son environnement international. Cette acceptation contribue à évaluer positivement les efforts d'affirmation réalisés au plan international.

Néanmoins, l'absence d'unification de la manière dont les tiers réceptionnent la participation de l'Union est révélatrice de la difficulté qu'ils ont d'identifier avec exactitude ce qu'elle représente. De fait, si la présence de l'Union européenne est largement acceptée, elle implique des mécanismes de participation singuliers visant à mettre en balance la prise en compte de la spécificité européenne et la protection des Etats tiers.

Mais surtout, les solutions renvoient des perceptions différentes de la construction européenne et des rapports entre l'Union et ses membres dans le cadre des engagements internationaux. Ainsi, ces réussites mettent également en lumière la limite de la projection de l'identité de l'Union européenne. En ce sens, la souplesse apparente de l'ordre juridique international face au phénomène européen ne repose parfois que sur une posture attentiste à l'égard de la construction institutionnelle. Si les tiers acceptent la mise en œuvre de ces mécanismes spécifiques, ils ne semblent pas nécessairement convaincus de ce que l'Union européenne constitue véritablement un nouveau type d'acteur *sui generis* qui ne pourrait être rattaché à l'un des catégories existantes des acteurs internationaux.

Les solutions diverses et prudentes adoptées dans ce cadre renvoient à l'Union européenne le soin de déterminer l'aboutissement de sa construction identitaire. En ce sens, l'absence d'unité de traitement des spécificités juridiques de l'Union ne s'analyse pas nécessairement comme l'échec de son travail de projection. Il constitue plus vraisemblablement le signe de la réussite de la projection d'une identité dont le processus de définition n'est pas

terminé. Dans cette perspective, les interrogations et hésitations quant à l'avenir institutionnel de l'Union expliquent la relativité du succès de l'Union européenne dans son intégration aux relations internationales. Il convient par conséquent de se satisfaire des outils mis en œuvre dans le cadre international pour permettre à l'Union européenne de participer pleinement aux relations internationales. Ceux-ci témoignent au travers de leur complexité du caractère presqu'incontournable de l'Union européenne dans les relations internationales et lui permettent de faire valoir sa personnalité internationale.

En second lieu, l'affirmation identitaire exige l'affirmation d'une autonomie politique de l'Union européenne. Dans ce cadre, les efforts de l'Union européenne tendent à l'affirmation d'une politique internationale aux caractéristiques identifiables. Pour ce faire, l'Union affiche ostensiblement une politique juridique extérieure favorable au développement normatif et au respect d'une régulation juridique des rapports internationaux.

La prétention affichée pousse l'Union à adopter une attitude hautement favorable à l'essor des règles et institutions internationales. Elle participe, de fait, indirectement, à renforcer les cadres institutionnels régionaux qui se rapprochent de son image. Au plan universel, sa prétention suppose de participer au renforcement de l'adoption et de l'effectivité des règles juridiques internationales. Son attitude particulière à l'égard de la régulation juridique contribue à la différencier des autres acteurs internationaux malgré le caractère perfectible de la traduction des intentions affichées à certains égards.

Cette attitude qui peut être présentée comme une préférence pour la norme explique en partie le degré de développement atteint par sa politique conventionnelle. En effet, au-delà de l'importance numérique des conventions de type bilatérales et interrégionales, les accords internationaux reposent sur des mécanismes poussés, fondés essentiellement sur l'entraînement positif des partenaires grâce à la conditionnalité présente dans les relations. L'Union profite, en effet, de ses ressources, notamment économique, pour influencer ses partenaires en usant du cadre juridique mis en place avec eux.

Le procédé implique un rapprochement avec ses co-contractants dans la mesure où les accords créent un cadre institutionnel commun visant à modifier la nature des rapports bilatéraux. Ces derniers ne se présentent, tout du moins symboliquement, comme la recherche de compromis entre acteurs opposés mais à celle de compromis entre acteurs associés dans une entreprise commune. La force de la relation est naturellement fonction de la situation du partenaire. Le pouvoir d'attraction de l'Union européenne se trouve de manière générale proportionnellement plus important à mesure que l'on se rapproche de ses frontières.

La politique internationale de l'Union européenne se présente donc comme orientée en faveur de la promotion du multilatéralisme et la régulation juridique. L'Union vise donc à projeter les éléments fondamentaux de sa construction interne dans le cadre international et entend ainsi faire valoir la parfaite adéquation de ce qu'elle réclame être son identité interne, au plan international. Il apparaît toutefois avec évidence que de telles modalités d'action reposent sur la volonté des partenaires de l'Union de réaliser des efforts pour bénéficier de ses offres. Dès lors, ce mode d'action semble résolument inefficaces dans les situations de tension les plus importantes. L'Iran ou la Corée du Nord, par exemple, se présentent comme des défis importants pour le concept d'une puissance exclusivement civile. Il semble donc permis de s'interroger sur la portée effective du modèle d'acteur politique que prétend endosser l'Union européenne. En un sens, il est possible de s'interroger sur le caractère exclusif de cette approche qui se veut liée à la construction identitaire de l'Union européenne. Son travail de construction et d'affirmation identitaire exige, en effet, une cohérence globale de sa stratégie politique aux fins de confirmer l'originalité de son identité politique.

Titre II :
La matérialité de l'affichage identitaire

La construction d'une politique inernationale européenne repose sur de solides fondations. Outre les capacités développées au plan internes, l'Union européenne a su imposer son existence sur la scène internationale. Elle y bénéficie, en effet, d'une place certaine malgré l'aspect intrusif de sa présence singulière en son sein. Mais la projection de son identité ne se limite pas à la projection de l'image, encore brumeuse, de la nature de son édifice institutionnel sur la scène internationale. L'Union projette également les premiers traits de son identité d'acteur de la politique internationale.

Cette projection révèle des orientations politiques notables bien que leurs implications ne soient pas toujours évidentes. Ces lignes de force peuvent alors être perçues comme témoignant d'une vision européenne des relations internationales. Les orientations de l'action internationale de l'Union s'ancrent à des éléments distinctifs de politique extérieure. Outre l'évidente volonté d'assurer la promotion et la défense de ses valeurs, l'Union semble s'orienter vers une politique destinée à accroître le cadre juridique et insitutionnel des relations internationales. Or, l'idée que l'Union européenne représente une puissance normative, par exemple, suppose le constat des conséquences pratiques pour la politique juridique extérieure de l'Union européenne.

Car l'affirmation de l'attachement à ces éléments ne suffit pas à ce qu'ils soient effectivement consacrés comme des piliers du mode d'action internationale de l'Union. Encore faut-il que l'on constate leur substance dans l'action extérieure de l'Union européenne. La politique conventionnelle de l'Union est un vecteur naturel de ces éléments qui renvoient à un usage stratégique de la norme internationale aux fins de développer l'exportation du modèle de l'Union et de ses valeurs.

Il s'agit alors de s'interroger sur les implications des éléments identitaires de l'action internationale de l'Union européenne en dehors de ce cadre hautement favorable à leur insertion. L'ensemble de l'action de l'Union devrait *a priori* se réaliser dans le cadre d'un rapport de proximité particulier à l'égard du développement du système institutionnel international et plus généralement de l'ordre juridique international. A l'instar de la politique conventionnelle, l'action extérieure de l'Union devrait donc s'inscrire dans une perspective de

liaison de la légitimité d'action de l'Union à ces éléments dont elle poursuit le respect et le développement.

Ceci nous conduit à examiner les domaines d'interaction avec ces éléments susceptibles de confirmer ou d'infirmer l'hypothèse formée par les prétentions identitaires dont on trouve trace dans la politique extérieure de l'Union et selon laquelle l'identité internationale de cette dernière serait ostensiblement marquée par un lien de subordination étroit à l'égard du cadre multilatéral international. Il est nécessaire d'examiner les conséquences éventuelles de ces orientations de modèle sur la politique juridique de l'Union européenne à l'égard du droit international. A ce titre, l'étude de sa politique opérationnelle devrait être révélatrice de l'importance qu'elle attache à ces éléments en période de crise (Chapitre I). Il en va de même de son recours aux modalités de coercition pacifique qui permettent la défense et l'exportation de ses valeurs et intérêts fondamentaux (Chapitre II). Enfin, il importe alors de s'interroger sur la réception par l'Union européenne des normes qui lui sont extérieures dans son propre système juridique (Chapitre III).

Chapitre I :
La politique opérationnelle comme élément stratégique de l'affirmation identitaire de l'Union européenne

L'orientation identitaire de l'Union européenne paraît de prime abord soulever des difficultés compte tenu des réalités internationales. L'aspect quelque peu « candide » d'une politique fondée sur un essor normatif universel laisse supposer que l'Union européenne s'oriente vers un mode d'action idéaliste et non opérationnel[1]. De fait, celui-ci légitime la caricature de l'Union européenne en un acteur naïf des relations internationales[2]. Le réalisme commanderait, sur la scène internationale, d'adopter l'individualisme politique qu'entend refuser l'Union européenne lorsqu'elle se fait le chantre du renforcement de la gouvernance mondiale[3]. Or, les modes d'action utilisés pour mettre en avant l'identité européenne disposent, au contraire, d'une mise en œuvre liée à la participation volontaire des Etats tiers. Qui plus est, les mécanismes tels que la politique européenne de voisinage, s'inscrivent dans un processus de long terme de l'action de l'Union. En effet, l'approfondissement progressif des relations sur une base volontaire se prête peu aux situations urgentes.

Il en ressort que les modalités de l'action politique de l'Union européenne paraissent *a priori* inadaptées aux situations de crise qui révèleraient l'inadéquation du projet européen à la réalité internationale. Or le panel des outils dont dispose l'Union européenne se doit évidemment de pouvoir lui permettre de faire face à ce type de situation. Sans cela, la sécurité de l'Union européenne reposerait, *in fine*, uniquement sur le recours aux mécanismes nationaux. L'absence de capacité de l'Union à gérer des situations de crise comme celles des Balkans a d'ailleurs conduit à remettre en question sa capacité, voire même la réalité de sa volonté, de devenir une véritable puissance internationale[4]. En ce sens, l'inaptitude opérationnelle

[1] M. TELO rappelle par exemple que cette caractéristique est régulièrement associée à l'Union européenne en raison de son orientation de puissance civile, dans « Le modèle européen d'acteur international : aspects institutionnels », *in* M. DONY et L. S. ROSSI, *Démocratie, cohérence et transparence. Vers une constitutionnalisation de l'Union européenne ?* , éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2008, p. 221.

[2] Le même auteur affirme alors avec force que l'Union n'est « ni Alice au Pays des Merveilles ni le candide de Voltaire », *op. cit.*, p. 222.

[3] Z. LAÏDI, « Gouvernance contre souverainisme. Les origines et les conséquences du conflit euro-américain », *Les Cahiers européens de Sciences Po* 2003, n° 4, 90 p.

[4] C'est ainsi la thèse défendu par H. BULL en 1982, *in* "Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms ?", *JCMS* 1982, vol. 21, n° 2, pp. 149-170 ; C'est, plus récemment, une idée récurrente dans les travaux de R. KAGAN qui insiste sur l'absence de volonté réelle de l'Union européenne de devenir une grande puissance, *in La puissance et la faiblesse, Les Etats-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial*, New York, Plon, 2003, *loc. cit* et spéc. p. 9 et p. 89.

confirmerait que le concept de puissance civile n'aurait d'autre apport que d'éviter à l'Union de se confronter à la vacuité de son ambition internationale. La volonté de l'Union de constituer un acteur international de premier plan exige qu'il n'existe pas de situation où elle se trouve absolument démunie puisque cette circonstance remettrait en cause la viabilité de son orientation stratégique.

Ce raisonnement conduit classiquement à exiger de l'Union européenne qu'elle développe, de manière importante, son potentiel militaire. La concrétisation de son ambition internationale supposerait irrésistiblement que l'Union aligne sa doctrine de force militaire sur celle des Etats-Unis d'Amérique[5]. Toutefois, ce développement « classique », si tant est qu'il soit rationnellement envisageable, ne siérait pas nécessairement à l'originalité européenne. Au contraire, le développement des modalités civiles de gestion de crise, par exemple, se présente comme un outil conforme au modèle d'acteur que l'Union a développé jusqu'alors. Le développement des politiques de gestion des crises devrait donc reposer sur l'élaboration d'un modèle sécuritaire orignal reposant sur un recours à ces modalités civiles et sur un usage spécifiques des moyens militaires qui demeurent, dans certaines situations, indispensables en pratique.

Compte tenu des éléments de sa politique juridique extérieure, l'Union européenne devrait donc disposer d'une politique sécuritaire présentant une certaine singularité. Celle-ci devrait se fonder sur une évolution combinée, et cohérente, des deux dimensions de la politique opérationnelle dans la perspective de concourir à renforcer le concept identitaire de l'Union européenne. Nous verrons donc les éléments permettant à la dimension civile de renforcer le processus d'affirmation identitaire (Section I) avant d'examiner ceux encadrant le volet militaire (Section II).

[5] Ici encore R. KAGAN énonce cet impératif sans détour, le liant d'ailleurs directement à l'idée de puissance européenne (*op. cit.*, sp. 156) ; d'autres, sans pour autant se fonder sur les mêmes postulats, formulent une observation similaire en énonçant, au regard notamment de la construction institutionnelle et politique de l'Union européenne, qu'elle n'est toujours pas la garante autonome de sa sécurité (v. par ex. les remarques de Z LAÏDI, *op. cit.*, p. 11 et p. 20-21).

Section I : La compatibilité de la dimension civile avec le concept identitaire de puissance civile

La seule existence d'un volet civil au sein de la politique opérationnelle de l'Union européenne ne suffit évidemment pas à confirmer l'ancrage identitaire de l'Union au concept de puissance civile. Il n'en demeure pas moins que son absence eut été fatale à cette hypothèse. Toutefois, la confirmation de l'apport de cet élément au processus de construction identitaire suppose la réunion d'un faisceau d'indices concordant quant au rôle conceptuel joué par cette facette de la politique sécuritaire de l'Union européenne.

L'une des difficultés à évaluer l'apport de cet élément au processus d'affirmation identitaire est constitué par la concurrence des deux dimensions de la politique de sécurité commune de l'Union. En effet, l'existence de la dimension civile n'est pas exclusive de celle de la dimension militaire de la politique de sécurité européenne. Le concept de puissance civile peut, à notre sens, être étiré de manière à tolérer qu'un acteur répondant à cette qualification use de moyens militaires[6]. L'exclusion de toute dimension militaire nous paraît en effet être une option peu réaliste pour un acteur désireux d'occuper une place au premier plan de la scène internationale. Néanmoins, le recours à ces modalités ne peut se faire que dans des proportions limitées dans ce cadre particulier. Ainsi, ce n'est pas par l'exclusivité mais par la préférence marquée en faveur des modes les moins coercitifs que l'Union européenne assurerait l'affirmation de son identité.

Ceci nous conduit à étudier les caractères généraux du développement du volet opérationnel civil de l'Union européenne au regard des éléments de l'identité de l'Union européenne tels qu'ils sont exportés par sa politique étrangère. Nous verrons donc en premier lieu l'importance accordée au développement de la dimension civile de la politique de gestion de crises de l'Union européenne (I). En second lieu, nous examinerons le cadre de mise en œuvre des missions civiles afin de déterminer sa compatibilité avec la politique extérieure développée dans le cadre conventionnel (II).

[6] Pour un avis contraire, v. not. K. SMITH, "The End of Civilian Power EU : A Welcome Demise or a Cause for Concern ? ", *The International Spectator* avril-juin 2000*,* vol. 2, no 25, pp. 27-28.

I Un développement stratégique des mécanismes de gestion civile des crises

Depuis la création de la PESD, l'Union dispose moyens juridiques permettant l'adoption de mécanismes de gestion de crise. Confortant les hypothèses sur ce sujet, l'Union européenne a essentiellement mis en œuvre des mécanismes civils afin de répondre aux crises internationales. Ainsi, parmi les 26 missions aujourd'hui lancées dans le cadre PESC, seules neuf d'entre elles disposent d'un cadre militaire[7]. La théorie de l'adhésion au concept de puissance civile semble donc fortifiée par le développement de la branche opérationnelle de l'action extérieure compte tenu de cette orientation numériquement « civile ».

Il importe par ailleurs que les actions de l'Union européenne permettent de faire la démonstration de la substantialité de sa politique extérieure. Dans cette perspective, il est nécessaire que le développement de la politique de gestion civile des crises conduise à l'établissement d'une capacité d'action efficace face à la diversité des formes prises par les crises internationales (A). Cette capacité d'action doit lui permette de répondre rapidement aux crises internationales (B) et être suffisamment développée pour crédibiliser la volonté de l'Union de figurer parmi les principaux acteurs internationaux (C).

A) Une capacité d'action efficiente face à la diversité des crises internationales

La capacité de la gestion civile des crises par l'Union européenne s'apprécie notamment au regard de la diversité des crises à laquelle elle permet de faire face. Le Conseil européen de Feira identifiait en juin 2000 les domaines prioritaires dans lesquels devaient se développer les missions civiles de l'Union : la police, l'Etat de droit, l'administration civile et la protection civile[8]. L'Union européenne a, à l'occasion de cette dernière décennie, fait la preuve de sa capacité à juguler différentes types de crise en lançant des opérations civiles empruntant diverses formes.

C'est en premier lieu par le recours à des missions de police que l'Union européenne a matérialisé sa gestion civile des crises internationales. C'est en effet ce domaine que le Conseil européen a identifié en premier comme indispensable à l'émergence d'une gestion civile[9]. Il en

[7] En comprenant la mission de support à l'opération AMIS au Darfour qui présente les deux facettes.
[8] Conseil européen de Feira les 19 et 20 juin 2000.
[9] C'est avec le Conseil européen réuni à Feira les 19 et 20 juin 2000 que l'Union européenne marque son intérêt à l'égard de la gestion civile des crises internationales en adoptant un rapport d'ensemble abordant les aspects militaires et non militaires de cette gestion. A cette occasion le Conseil européen conclut que le « premier domaine

a résulté un essor important du nombre de missions de ce type lancées par l'Union européenne au cours des dernières années. Ainsi, après qu'elle ait initié cette catégorie de missions avec la Mission de police de l'Union européenne (MPUE) opérant en Bosnie-Herzégovine à partir de janvier 2003[10], l'Union européenne l'a étoffée avec la mission EUPOL PROXIMA[11], lancée en 2003 dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, la mission EUPOL Kinshasa[12], lancée en décembre 2004 en République démocratique du Congo et par la suite relayée par la mission EUPOL RD Congo[13], la mission EUPOL COPPS[14], envoyée dans les territoires palestiniens en janvier 2006, et enfin la mission EUPOL Afghanistan[15], déclenchée en juin 2007.

Au terme du déclenchement des quatre premières missions, A. VAHLAS estimait déjà que l'Union européenne s'était hissée au rang d'« organisation régionale la plus compétente dans un domaine demeuré longtemps l'apanage de l'ONU »[16]. Il relevait que ces missions, bien que disposant de la même dénomination, renvoyaient à des opérations variées[17]. De manière générale, la terminologie renvoie bien évidemment à un renforcement du cadre policier des Etats ciblés. Toutefois, si elles peuvent théoriquement consister en une substitution aux forces locales[18], elles n'entraînent en pratique jamais une telle conséquence[19]. De fait, le soutien apporté par l'Union prend exclusivement la forme de missions de conseil, d'assistance, de formation ou encore de contrôle.

Le mandat de la mission EUPOL Afghanistan, par exemple, exclut que l'Union européenne prenne en charge matériellement les missions dévolues à la police afghane. En effet,

---

prioritaire, recensé à la lumière des crises auxquelles l'Europe a dû récemment faire face et auxquelles elle se trouve confrontée, est celui de la police », conclusions du Conseil européen de Santa Maria da Feira, 19-20 juin 2000, Annexe I, Appendice 3.

[10] Action commune du Conseil du 11 mars 2002 relative à la Mission de police de l'Union européenne, *JO* L 70/1 du 13.3.2002.

[11] Action commune 2004/789/PESC du Conseil du 22 novembre 2004 relative à la prorogation de la mission de police de l'Union européenne dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (EUPOL PROXIMA), *JO* L 348 /40 du 24.11.2004.

[12] Action commune 2004/847/PESC du 9 décembre 2004 relative ` la mission de police de l'Union européenne ` Kinshasa (RDC) en ce qui concerne l'unité de police intégrée (EUPOL «Kinshasa»), *JO* L 367/30 du 14.12.2004

[13] Action commune 2007/405/PESC du Conseil du 12 juin 2007 relative à la mission de police de l'Union européenne menée dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et son interface avec la justice en République démocratique du Congo (EUPOL RD Congo), *JO* L 151/46 du 13.6.2007

[14] Action commune 2005/797/PESC du Conseil du 14 novembre 2005 concernant la mission de police de l'Union européenne pour les territoires palestiniens, *JO* L 300/65 du 17.11.2005.

[15] Action commune 2007/369/PESC du Conseil du 30 mai 2007 relative à l'établissement de la Mission de police de l'Union européenne en Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN), *JO* L 139/33 du 31.5.2007.

[16] A. VAHLAS, « A la recherche d'un concept européen des missions de police internationales », *AFRI* 2007, p. 494.

[17] *Ibid*.

[18] Ainsi que le prévoyait les conclusions du Conseil européen de Santa Maria da Feira, 19-20 juin 2000, Annexe I, Appendice 4.

[19] En ce cas on la substitution s'opère en effet par des missions militaires de l'Union, v. *infra*.

l'article 4 de l'action commune 2007/369/PESC précise explicitement que la mission « n'exécute pas de tâches de police »[20]. Le personnel de l'Union n'exerce donc aucune mission coercitive à l'encontre de la population locale. L'action européenne sur le terrain ne consiste alors qu'en « une action de suivi, d'encadrement, de conseil et de formation »[21]. Cette circonstance explique l'ampleur et la taille de ces mission qui, en son absence, paraîtrait bien modeste. Il serait, en effet, bien difficile pour les 53 membres de la mission EUPOL RD Congo, par exemple, d'assurer matériellement les missions de police sur l'ensemble du territoire de la République démocratique du Congo[22].

Ainsi, et malgré les difficultés à atteindre les résultats escomptés dans le domaine de la restructuration étatique, notamment en matière de lutte contre le crime organisé, les missions de police n'entraînent nullement l'exercice d'un mandat exécutif. Le rejet d'une pratique de substitution aux forces locales peut provenir de plusieurs motifs. Outre la nécessité pour l'Union de disposer de ressources humaines bien plus importantes que celles auxquelles il est actuellement fait appel pour les missions de police, l'exercice d'un mandat exécutif rencontre des difficultés pratiques spécifiques excluant que cette solution soit effectivement mise en place. Il serait notamment particulièrement difficile pour des policiers civils d'effectuer avec succès leurs missions habituelles dans un environnement international[23]. L'exercice effectif des missions de police dans ce contexte se trouverait bien plus efficacement réalisé dans un cadre militaire[24]. En pratique donc, les missions de police plus « matérielles » se trouvent être alors

[20] Art 4 § 2 de l'action commune 2007/369/PESC précitée.
[21] *Idem*.
[22] Effectif en novembre 2012, l'effectif des opérations en cours peut être trouvé sur site internet du Conseil dédié aux opérations extérieures de l'Union européenne (http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations?lang=fr). A. VAHLAS relève une tendance en faveur de la réduction d'effectif, ce qui explique que la mission RD Congo, une des dernières programmée, se trouve pourvue d'un dispositif réduit qui a conduit à faire passer l'effectif d'EUPOL Kinshasa de 30 personnes à seulement 54 lors de la mise en place de la mission EUPOL RD Congo pourtant mandatée pour étendre sa mission de la capitale à l'ensemble du territoire de la république démocratique du Congo ; v. A. VAHLAS, *op. cit.* p. 498.
[23] *Ibid.*, p. 502.
[24] *Idem*. L'auteur soulève que de fait, les missions produisent de mauvais résultats lorsque l'opération repose sur des moyens civils en rappelant les précédents de Haïti, du Kosovo et du Timor oriental, où des policiers internationaux se sont vus accorder les pleins pouvoirs de coercition par le Conseil de sécurité de l'ONU : il énonce ainsi que « dans tous ces cas, la police civile n'a pu garantir l'ordre qu'avec l'aide d'une force militaire internationale L'évolution du cas timorais est significative : le 11 juin 1999, la résolution 2 146 du Conseil de sécurité décide la création de la MINUTO, composée de policiers civils «chargés d'aider la police indonésienne à s'acquitter de ses fonctions», mais cela s'avère rapidement inefficace et, le 15 septembre 1999, une nouvelle résolution (1264) autorise la création d'une force militaire multinationale; par la suite, la MANUTO établie par la résolution 1 410 du 17 mai 2002 met en place à la fois «une composante de police civile avec un effectif initial de 1 250 policiers » et « une composante militaire dotée initialement de 5 000 hommes maximum» , A. VAHLAS, *op. cit.*, p. 503 ; pour un point de vue différent on pourra consulter le rapport adopté par l'Assemblée parlementaire de l'UEO qui estime que « la création d'unités d'élite armées du GIP, chargées du maintien de l'ordre dans les municipalités où la police locale et la SFOR ne veulent pas assurer cette tâche, pourrait constituer un début de solution», M. HANCOCK et L. PONSONBY, *Rapport sur les missions de police internationales dans l'Europe du Sud-Est*, doc. A/1721 de l'Assemblée de l'UEO, 7 déc. 2000, §78.

prises en charge soit par des unités militaires spécialisées dans ce type de mission[25], soit par des « unités de police à statut militaire »[26]. Par exemple, les tâches opérationnelles de police se trouvaient, dans le cadre de la MPUE, réalisées par *l'Integrated Police Unit*[27].

Les autorités européennes ne semblent toutefois que peu désireuses de disposer de prérogatives supplémentaires qui lui permettrait notamment d'imposer la réalisation de certaines tâches aux forces locales. Ainsi, le mandat de la MPUE lui conférait un pouvoir « intrusif » plus important qu'habituellement[28] puisque des missions d' « inspection » faisaient parties intégrantes du mandat européen[29]. Le pouvoir conféré au personnel européen allait jusqu'à permettre de relever de leur fonction des policiers locaux[30]. Pourtant, cette spécificité de la mission en Bosnie Herzégovine est demeurée purement théorique puisque ces prérogatives n'ont jamais été utilisées par les membres de la mission. En fait, A. VAHLAS relève qu'en dépit de l'existence de ces prérogatives, l'interprétation de son mandat a conduit la MPUE à définir une mission de surveillance et de soutien de même nature que celle des autres missions européennes[31].

Le soutien apporté par l'organisation européenne vise à permettre l'adoption de réformes destinées à renforcer le secteur policier défaillant des Etats concernés afin que celui-ci puisse soutenir efficacement les institutions étatiques. L'action de l'Union consiste à faciliter cette réforme par une action concrète sur le terrain[32]. La mission EUPOL Afghanistan, par exemple, « apporte une aide substantielle pour la mise en place, sous gestion afghane, de dispositifs durables et efficaces dans le domaine des opérations civiles de maintien de l'ordre, qui assureront une interaction adéquate avec le système judiciaire pénal au sens large, conformément à l'action menée par la Communauté, les États membres et les autres acteurs

[25] Comme c'est le cas pour des régiments de l'armée britannique formés aux actions policières dans le cadre du conflit d'Irlande du Nord.
[26] A. VAHLAS fait notamment réference aux *Carabinieri* italiens, à la Gendarmerie française, à la Gendarmerie royale du Canada, à la *Guarda nacional republicana* portugaise, à la *Guardia civil* espagnole, à la *Jendarma* turque et à la *Koninklijke Marechaussee* des Pays-Bas, *op. cit.*, p. 503.
[27] Celle-ci a participé à de multiples opérations de saisie de produits de contrebande, d'interpellation de criminels de guerre et de contrôle de foule comme l'opération TARCIN du 29 décembre 2003 contre une cache d'armes, l'opération STRIKE 2 du 21 mars 2005 contre un criminel de guerre et l'opération BALKAN EXPRESS d'avril 2005contre le trafic de drogue, opération STIRLING de septembre 2005 contre le trafic d'essence
[28] A. VAHLAS, *op. cit.*, p. 504.
[29] Art 1§2 ou 1§3 de l'action commune.
[30] Il était possible de relever de leurs fonctions les agents qui ne respectent pas les règles, sur recommandation du commissaire de police de l'UE adressée au Haut représentant (art. 6 du mandat, en annexe de l'action commune 2002/210/PESC du 11 mars 2002). Le Haut représentant et le chef de mission européenne ont, le 24 janvier 2003, mis en place un mécanisme permettant la révocation d'officiers de police ou de responsable du secteur avec une procédure disciplinaire incorporant l'entrave à la mise en œuvre de la paix par défaut de coopération avec la MPUE, « Decision on Police Disciplinary Proceedings ».
[31] *Ibid.*, p. 505 ; Cette restriction volontaire est le résultat de désaccords entre les Etats membres de l'Union.
[32] Action commune 2007/369/PESC du Conseil du 30 mai 2007, préc., pt. 10.

internationaux en faveur du renforcement des institutions »[33]. La mission afghane repose sur trois piliers que sont la réforme institutionnelle du ministère de l'intérieur, la professionnalisation de la police nationale afghane et l'établissement de liens entre police et réforme de la justice. Il en résulte que l'expertise apportée par la mission européenne s'effectue notamment auprès des ministères de l'intérieur et de la justice, ainsi que des bureaux de procureurs.

Par ailleurs, la formation des personnels policiers prend une place importante dans le cadre du processus de soutien à une réforme globale de ce secteur. En pratique, la mission en Afghanistan a, par exemple, conduit à la création d'une académie de police destinée à former les dirigeants des services de police afghans. Ouverte en juillet 2011, elle avait vu passer plus de 4 000 étudiants en septembre 2012[34]. La mission a, de plus, conduit à la réalisation, avec l'aide des acteurs locaux, d'un manuel de coopération entre police et procureurs afin d'améliorer la coordination de ces services.

Malgré un contexte fort différent, la mission de police dépêchée en République démocratique du Congo répond aux mêmes considérations. L'Union y conduit une mission « de conseil, d'assistance et de suivi en matière de réforme du secteur de la sécurité »[35]. La tâche essentielle de cette mission d'expertise consiste à « contribue[r] à la réforme et à la restructuration de la police nationale congolaise (PNC) en soutenant la mise en place d'une force de police viable, professionnelle et multiethnique/intégrée, en tenant compte de l'importance de la police de proximité dans le pays tout entier, les autorités congolaises étant pleinement partie prenante de ce processus »[36]. En effet, la circonstance que la police congolaise se trouve être issue de l'agglomérat des anciennes forces de police, des forces combattantes tant militaires que belligérantes, tend à expliquer les évidentes limites quant à son efficacité[37]. A cette tâche essentielle s'ajoutent les objectifs consistant à renforcer la coordination policière et judiciaire, ainsi que de veiller à la cohérence de l'ensemble des efforts touchant à la réforme du secteur de la sécurité[38]. La progression réalisée par la mission n'a en rien modifié l'approche de l'Union européenne de sa mission. Le renforcement des capacités opérationnelles de la police se réalise toujours en œuvrant dans le sens de « sa responsabilisation au moyen

[33] *Idem.*
[34] Selon le service de presse du Conseil (disponible sur http://www.consilium.europa.eu)
[35] Article premier de l'action commune 2007/369/PESC du Conseil du 30 mai 2007, préc.
[36] Art. 2 de l'action commune 2007/369/PESC du Conseil du 30 mai 2007, préc.
[37] D. KALUME, Ministre de l'intérieur, discours du 6 mai 2008.
[38] Art. 2 de l'action commune 2007/369/PESC du Conseil du 30 mai 2007, préc.

d'activités de mentorat, de surveillance et de conseil (MSC) »[39]. Les tâches attribuées à la mission consistent donc en un approfondissement de sa mission d'expertise et de conseil[40].

Il ressort des expériences de missions de police déclenchées par l'Union européenne[41] qu'elles présentent des caractéristiques récurrentes[42]. Leur dénomination ne correspond pas aux tâches accomplies mais au secteur visé par le processus de réforme. A cet égard, il peut donc sembler curieux que la mission consultative dépêchée en Macédoine n'ait pas été formellement identifiée comme une mission de police par les instruments juridiques de l'Union européenne[43]. De manière générale, ces missions visent à assurer la reconstruction ou la consolidation nécessaire à une stabilisation étatique.

Les missions « Etat de droit » se présentent comme les compléments naturels des missions de police. Elles poursuivent, en effet, l'objectif d'améliorer le système judiciaire des Etats ciblés en se penchant notamment sur l'articulation entre les domaines judiciaires et policiers. Le concept de mission d'expertise s'impose avec évidence puisqu'il ne saurait y être question de substitution. Lancée en 2005, l'opération EUJUST LEX Iraq se voit, par exemple, appelée à aider les institutions étatiques à progresser au regard de la notion d'Etat de droit[44]. Dans ce cas, la mission repose sur la volonté des acteurs européens de répondre « aux besoins urgents du système de justice pénale iraquien en fournissant une formation aux fonctionnaires de haut niveau et de niveau intermédiaire, dans les domaines de l'encadrement supérieur et des

[39] Art. 2 § 2, b) de la décision 2010/576/PESC du Conseil du 23 septembre 2010 relative à la mission de police de l'Union européenne menée dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et son interface avec la justice en République démocratique du Congo (EUPOL RD Congo), *JO* L 254/33 du 29.9.2010.

[40] Par exemple « appuyer le processus RSS en général au niveau stratégique en RDC, en insistant particulièrement sur la réforme de la NPC et son interface avec la justice: » « en appuyant les travaux et l'évolution du comité de suivi pour la réforme de la police (CSRP) et de ses groupes de travail, y compris en fournissant une assistance à l'élaboration du cadre législatif et réglementaire de la réforme de la police afin de contribuer à l'achèvement du travail de conception, » et « en contribuant à l'établissement et au renforcement des organes à créer pour la réforme de la police et fournir des conseils à cet égard; en appuyant l'action desdits organes en fournissant une expertise spécialisée dans les domaines les plus pertinents pour la mise en œuvre de la réforme de la police, » ainsi que « en participant aux travaux du comité mixte de suivi du programme cadre de la justice et fournir s'il y a lieu une assistance pour le réexamen du cadre législatif en matière pénale, tout en appuyant, le cas échéant, le comité mixte de la défense, afin de renforcer la cohérence entre les différents piliers de la RSS ».

[41] Mais aussi de l'action commune 2005/797/PESC du Conseil du 14 novembre 2005 concernant la mission de police de l'Union européenne pour les territoires palestiniens, *JO* L 300/65 du 17.11.2005 ou encore de l'action commune 2004/789/PESC du 22 novembre relative à la prorogation de la mission de police de l'Union européenne dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (EUPOL PROXIMA), *JO* L 348/du 24.11.2004

[42] Même si il est difficile de parler véritablement de concept, v. A. VAHLAS, *op. cit.*

[43] Selon l'article premier de l'action commune 2005/826/PESC du Conseil du 24 novembre 2005 relative à la mise en place d'une équipe consultative de l'UE chargée des questions de police (EUPAT) dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM), (*JO* L 307/61 du 25.11.2005), l'EUPAT a pour objectif de « poursuivre l'aide à la constitution d'un service de police efficace et professionnel sur la base des normes européennes en matière de police » ; il est cependant à préciser que la dénomination n'influe en rien sur le régime.

[44] Action commune 2005/190/PESC du Conseil du 7 mars 2005 relative à la mission intégrée « État de droit » de l'Union européenne pour l'Iraq, EUJUST LEX**,** *JO* L 62/37 du 9.3.2005 ; Décision 2010/330/PESC du Conseil du 14 juin 2010 relative à la mission intégrée « État de droit » de l'Union européenne pour l'Iraq, EUJUST LEX-IRAQ, *JO* L 149/12 du 15.6.2010.

enquêtes judiciaires »[45]. Par conséquent, les missions « Etat de droit » peuvent être considérées comme le pendant judiciaire des missions de police[46]. Il en résulte que c'est surtout par le biais d'organisations de formation du personnel que se réalisent ces missions[47]. Dans cet esprit, elles peuvent également entrainer des conseils tendant à une réforme globale du système judiciaire afin qu'il remplisse les prescriptions relatives aux droits de l'homme[48].

Les missions « Etat de droit » trouvent aisément à s'insérer dans le cadre de reconstruction étatique, comme dans le cas de l'Irak, voire de construction étatique, comme dans celui du Kosovo. Prévue dès 2006, soit avant que la MINUK ne cesse d'opérer[49], la mission EULEX Kosovo a été formellement actée en 2008[50]. Son mandat lui fixe pour objectif d'aider les institutions kosovares à mettre en place un système judiciaire répondant aux normes internationales en matière d'Etat de droit[51]. L'ampleur de la mission s'avère toutefois plus importante que celle déployée en Iraq. En plus de devoir s'assurer que les institutions concernées bénéficient de la liberté nécessaire à l'exercice de leurs fonctions, le personnel de la mission doit notamment s'assurer de la bonne progression judicaire des affaires impliquant les crimes les plus graves[52]. Elle doit également participer à la lutte contre la corruption, la fraude et la criminalité financière. Au-delà de la formation et de l'expertise, la mission implique donc une contribution directe aux tâches mentionnées. L'importance des tâches dévolues à la mission explique la différence tenant à la masse du personnel présent dans chacune de ces missions. En effet, alors que la mission iraquienne ne concerne qu'une cinquantaine de

[45] Art 2 §1 de l'action commune 2005/190/PESC, précité.
[46] Elles les complètent d'ailleurs dans la mesure ou une justice défaillante rend inutile une réforme du secteur de la police.
[47] Par exemple la mission EUJUST LEX Irak fournit « une formation aux fonctionnaires de haut niveau et de niveau intermédiaire, dans les domaines de l'encadrement supérieur et des enquêtes judiciaires », art. 2 § 1 de l'action commune 2005/190/PESC précitée.
[48] Action commune 2004/523/PESC du Conseil du 28 juin 2004 relative à la mission État de droit menée par l'Union européenne en Géorgie, EUJUST THEMIS, *JO* L 228 du 29.6.2004.
[49] V. l'action commune 2006/304/PESC du Conseil du 10 avril 2006 sur la mise en place d'une équipe de planification de l'UE (EPUE Kosovo) en ce qui concerne l'opération de gestion de crise que l'UE pourrait mener au Kosovo dans le domaine de l'État de droit et, éventuellement, dans d'autres domaines, *JO* L 112/19 du 26.4.2006.
[50] Action commune 2008/124/PESC du Conseil du 4 février 2008 relative à la mission «État de droit» menée par l'Union européenne au Kosovo, EULEX KOSOVO, *JO* L 42/92 du 16.2.2008.
[51] Plus précisément l'article 2 dispose que « EULEX KOSOVO aide les institutions du Kosovo, les autorités judiciaires et les organismes chargés de l'application des lois à progresser sur la voie de la viabilité et de la responsabilisation et à poursuivre la mise sur pied et le renforcement d'un système judiciaire multiethnique indépendant, ainsi que de services de police et des douanes multiethniques, de manière à ce que ces institutions soient libres de toute interférence politique et s'alignent sur les normes reconnues au niveau international et sur les bonnes pratiques européennes. »
[52] Art. 3 de l'action commune 2008/124/PESC, préc.

personnes, c'est plus de 2 100 membres qui participent à la mission au Kosovo en faisant la mission civile la plus large lancée par l'Union européenne[53].

La distinction avec les missions de police se fait essentiellement à raison du domaine d'intervention des acteurs locaux visés au premier chef par le mandat de la mission. L'interdépendance évidente des domaines implique en effet que les missions de police participent au renforcement de l'Etat de droit. Ces dernières intègrent même bien souvent cet objectif dans la mesure où elles y participent également de manière indirecte. Ainsi, la mission de police de l'Union européenne lancée en Bosnie Herzégovine s'inscrivait explicitement dans le cadre de la promotion de l'Etat de droit[54]. La réciproque s'avère tout aussi vrai. La mission envoyée en Iraq intègre, en effet, la dimension policière lorsqu'elle prévoit qu'elle « renforce les capacités de gestion des hauts fonctionnaires et des fonctionnaires à haut potentiel appartenant essentiellement aux services de police »[55].

Afin de compléter son panel de missions permettant une stabilisation étatique, l'Union a également développé des missions de sécurité sur le modèle des missions de police. La mission EUSEC RD Congo, par exemple, permet à l'Union européenne de mettre en place une mission de conseil et d'assistance en matière de réforme du secteur de la sécurité[56]. La mission d'expertise conduite par l'Union se penche sur les réformes à apporter dans le secteur de la défense afin de « normaliser » les forces armées congolaises. Il s'agit donc d'utiliser le modèle des missions d'expertise intervenant dans le système policier en l'appliquant à l'ensemble du secteur de la sécurité d'un Etat[57], c'est-à-dire en visant en particulier les réformes à apporter aux structures encadrant ses forces armées. Le lien avec les missions de police est ici évident. La présence d'objectifs identiques dans des domaines similaires explique qu'une telle mission puisse s'adosser, au moins partiellement, à la préexistence d'une mission de police dans le cas de la République démocratique du Congo.

[53] Moins de la moitié du personnel de la mission EULEX Kosovo étant composé d'acteurs locaux.
[54] Action commune 2002/210/PESC du 11 mars 2002 relative à la mission de police de l'Union européenne, *JO* L 70/1 du 13.3.2002.
[55] Art. 2 de l'action commune 2002/210/PESC, préc.
[56] Action commune 2005/355/PESC du Conseil du 2 mai 2005 relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (RDC), *JO* L 112/20 du 3.5.2005.
[57] Le lien entretenu avec le secteur policier est évident compte tenu de l'intitulé même sauf à considérer que le secteur policier pourrait être exclu de celui, plus large, de la sécurité. De sorte qu'il est naturel, lorsque la mission ne se double tout simplement pas à une mission de police comme c'est le cas en République démocratique du Congo, qu'elle intègre partiellement la donnée policière.

La mission de sécurité mise en place par l'Union européenne en Guinée-Bissau est un autre exemple de mission civile tournée vers un domaine militaire[58]. La mission devait, tout comme celle déployée au Congo, assurer un soutien à la réforme de l'ensemble du secteur de la sécurité dans cet Etat. Si la stratégie de réforme portait essentiellement sur l'armée, elle incluait également les domaines de la police et des poursuites pénales confirmant la volonté de l'Union de conserver liés ces domaines fondamentalement proches. Ainsi, la mission européenne a assisté les autorités nationales dans l'élaboration des lois et documents organisationnels concernant « la révision et le développement du cadre juridique des forces armées et de sécurité la définition de leurs structures futures, le rétablissement des relations entre la police judiciaire et Interpol, le projet pour la garde nationale, ainsi que la révision de la loi organique relative au ministère public et du code de conduite des magistrats »[59]. L'Assemblée nationale guinéenne a par la suite approuvé en mai 2010 une série de lois sur la réforme du secteur de la sécurité « parmi lesquelles les lois organiques sur la garde nationale et sur la police chargée du maintien de l'ordre ainsi que la loi fondamentale concernant les forces armées, qui étaient considérées comme essentielles pour le lancement de la phase de mise en œuvre du processus de RSS »[60]. Il fut cependant matériellement impossible pour l'Union de poursuivre sa mission après la mutinerie d'avril 2010. Les suites de cet événement ont amené l'Union à considérer l'échec de sa mission dès lors que la situation devait être analysée en un « revers pour le processus de consolidation de la démocratie »[61].

Enfin, à ces missions de stabilisation par structuration étatique s'ajoutent les missions visant plus directement à empêcher le déclenchement d'un conflit ou l'aggravation d'un conflit latent. Sont en particuliers visées les missions exercées aux frontières d'Etats ou dans d'autres zones sensibles. Dans le cas spécifique de ces missions, l'action sur le court terme présente un caractère stratégique plus important. La mission de surveillance en Géorgie[62], par exemple, se fonde sur l'observation du respect par les parties en présence des accords des 12 août et 8 septembre 2008. Elle contribue alors à la stabilisation et à la normalisation de la situation, ainsi qu'à l'instauration d'un climat de confiance afin de prévenir la reprise du conflit[63]. Pour ce faire, sa surveillance s'attache tant au contrôle des mouvements de troupes qu'à celui du respect

[58] Action commune 2008/112/PESC du Conseil du 12 février 2008 relative à la mission de l'Union européenne visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité en République de Guinée-Bissau (UE RSS GUINÉE BISSAU), *JO* L 40/11 du 14.2.2008.
[59] Service de presse du Conseil, http://www.consilium.europa.eu/.
[60] *Idem*.
[61] *Idem*.
[62] Action commune 2008/736/PESC du Conseil du 15 septembre 2008 concernant la mission d'observation de l'Union européenne en Géorgie (EUMM Georgia), *JO* L 248/26 du 17.9.2008
[63] Art. 2 de l'action commune 2008/736/PESC précitée.

des droits de l'homme et du droit humanitaire[64]. La volonté d'empêcher le déclenchement d'un conflit et de participer à la détente des tensions existantes est évidente. La mission déployée par l'Union à Rafah est issue de la même catégorie[65]. Elle vise à « assurer la présence d'une tierce partie au point de passage de Rafah afin de contribuer, en coordination avec les efforts de renforcement des institutions déployés par la Communauté, à l'ouverture du point de passage de Rafah, et d'instaurer la confiance entre le gouvernement israélien et l'Autorité palestinienne »[66]. Ces missions, à l'instar de celle dépêchée à Aceh[67], ont vocation à participer à la surveillance destinée à éviter la reprise de conflits.

L'ensemble des missions civiles jusqu'alors mises en place par l'Union européenne balaie un large spectre des tâches de stabilisation étatique. En ceci, l'Union européenne démontre donc le sérieux dans la matérialisation de son engagement international. Sa capacité de réaction lui permet d'intervenir en dehors du sol européen confirmant la dimension international de sa politique de gestion des crises. Il ressort de cet ensemble l'impression que l'Union a entendu élaborer une politique bénéficiant de la souplesse nécessaire à l'adaptation de ses missions aux crises internationales auxquelles elles doivent faire face.

B) La capacité de réaction d'urgence de l'Union européenne

La gestion des crises internationales ne peut supporter un retard dans la mise en œuvre des actions nécessaires à la stabilisation ou à la prévention de conflits. Consciente de cet impératif, la Commission européenne déclarait, dès le début des années 2000, qu'il importait que l'Union européenne améliore « ses capacités à réagir rapidement à la détérioration brutale d'une situation dans un pays donné »[68]. La Commission européenne avait d'abord pointé les obstacles administratifs qui s'opposaient à une réaction rapide en visant en particulier les difficultés budgétaires. La circonstance que les missions impliquent un recours conjoint aux compétences du domaine de la PESC et aux compétences communautaires obligeait à faire appel aux deux budgets qui sont régis séparément.

[64] Art. 3 de l'action commune 2008/736/PESC préc.
[65] V. l'action commune 2005/889/PESC du 12 décembre 2005 établissant une mission de l'Union européenne d'assistance à la frontière au point de passage de Rafah (EU BAM Rafah) ; on peut également faire mention de la mission EUBAM Moldavie et Russie, action commune 2005/776/PESC du Conseil du 7 novembre 2005 modifiant le mandat du représentant spécial de l'Union européenne pour la Moldavie, *JO* L 292/13 du 8.11.2005.
[66] Art. 2de l'action commune 2005/889/PESC préc.
[67] Action commune 2005/643/PESC du Conseil du 9 septembre 2005 concernant la mission de surveillance de l'Union européenne à Aceh (Indonésie) (mission de surveillance à Aceh - MSA), *JO* L 234/13 du 10.9.2005.
[68] Communication de la Commission sur la Prévention des conflits, COM (2001) 211 final.

C'est en premier lieu par l'adoption d'un mécanisme de réaction rapide que l'Union européenne a démontré sa volonté de faire progresser sa capacité à intervenir rapidement[69]. Ledit mécanisme ambitionnait de permettre à l'Union européenne de « répondre, de façon rapide, efficace et souple, à des situations d'urgence ou de crise ou à des menaces de crise »[70]. Le mécanisme permettait de mettre en œuvre des activités relevant en principe de règlements et instruments juridiques communautaires lorsque, l'action devant être immédiate, il ne pouvait être fait appel à ces instruments et que l'action était destinée à être limitée dans le temps[71]. Ainsi, l'article 3 dudit règlement permettait un déclenchement lorsqu'apparaissaient dans les pays bénéficiaires concernés « une situation de crise réelle ou naissante, une situation menaçant l'ordre public, la sécurité et la sûreté des personnes, une situation menaçant de dégénérer en un conflit armé ou menaçant de déstabiliser le pays et si une telle situation [était] de nature à porter atteinte aux bénéfices des politiques et programmes d'assistance et de coopération, à leur efficacité et/ou aux conditions de bonne exécution »[72]. Il en découle que le mécanisme ne permettait qu'une mise en œuvre plus rapide d'opérations qui pouvaient être adoptées sur le fondement des instruments juridiques préexistants[73]. De fait, le règlement n'établissait pas un mécanisme d'urgence pouvant couvrir toutes les situations susceptibles de se présenter. L'absence d'instruments juridiques visant un pays rendait, en effet, impossible de recourir à ce mécanismes pour financer une intervention. En ce sens, il est possible de se représenter ce mécanisme comme un instrument de garantie des instruments juridiques d'aide élaborés par l'Union européenne en cas de survenance d'un événement imprévu. Il convient néanmoins de préciser que malgré cette limite, l'importante liste de règlements et d'instruments juridiques établissant les programmes auxquels il pouvait être fait recours permettait à l'Union européenne de disposer d'un mécanisme d'urgence pouvant cibler un très grand nombre d'Etats[74].

---

[69] Règlement (CE) n° 381/2001 du Conseil du 26 février 2001 portant création d'un mécanisme de réaction rapide, *JO* L 57/5 du 27.2.2001.

[70] Art. 1er du Règlement (CE) n° 381/2001

[71] L'article 8 § 2 du règlement précisant que « La période de mise en œuvre de chaque action au titre du présent règlement porte sur une durée limitée, qui ne peut pas excéder six mois. ».

[72] Art. 3§1 du règlement (CE) n° 381/2001 préc.

[73] Art. 3§2 du règlement (CE) n° 381/2001 préc.

[74] Sont ainsi visés par le règlement : le règlement (CEE) n° 3906/89 du Conseil du 18 décembre 1989 relatif à l'aide économique en faveur de la République de Hongrie et de la République populaire de Pologne, *JO* L 375/11 du 23.12.1989 (règlement modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 2666/2000, *JO* L 306/1 du 7.12.2000) ; le règlement (CEE) n° 443/92 du Conseil du 25 février 1992 relatif à l'aide financière et technique et à la coopération économique avec les pays en développement d'Amérique latine et d'Asie, *JO* L 52/1 du 27.2.1992 ; le règlement (CE) n° 1734/94 du Conseil du 11 juillet 1994 relatif à la coopération financière et technique avec la Cisjordanie et la bande de Gaza, *JO* L 182/4 du 16.7.1994 (règlement modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 2840/98, *JO* L 354/14 du 30.12.1998) ; le règlement (CE) n° 1488/96 du Conseil du 23 juillet 1996 relatif à des mesures d'accompagnement financières et techniques (Meda) à la réforme des structures économiques et sociales dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen, *JO* L 189/1 du 30.7.1996 (règlement modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 2698/2000, *JO* L 311/1 du 12.12.2000) ; le règlement (CE, Euratom) n° 99/2000 du

Le mécanisme de réaction rapide apportait indéniablement une souplesse cruciale face aux crises internationales. La Commission estimait qu'il lui permettait, « dans un cadre juridique et financier unique, d'engager une large palette d'actions qui nécessitaient [auparavant] des procédures de décisions plus contraignantes »[75]. Le mécanisme lui offrait, en particulier, la possibilité de déclencher plus aisément une opération d'assistance ciblée comme le programme « Energie pour la Démocratie de 1999 »[76], mais aussi de « missions de *fact-finding*, médiation ou déploiement d'observateurs »[77]. Même dans le cas où la situation exigeait une mission plus longue, le mécanisme accordait alors à l'Union la capacité d'initier celle-ci au plus tôt avant qu'elle ne soit relayée par les instruments habituels. Le mécanisme permettait

Conseil du 29 décembre 1999 relatif à la fourniture d'une assistance aux États partenaires d'Europe orientale et d'Asie centrale, *JO* L 12/1 du 18.1.2000 ; le règlement (CE) n° 1726/2000 du Parlement européen et du Conseil du 29 juin 2000 relatif à la coopération au développement avec l'Afrique du Sud, *JO* L 198/1 du 4.8.2000 ; le règlement (CE) n° 2666/2000 du Conseil du 5 décembre 2000 relatif à l'aide à l'Albanie, à la Bosnie-et-Herzégovine, à la Croatie, à la République fédérale de Yougoslavie et à l'ancienne République yougoslave de Macédoine et abrogeant le règlement (CE) n° 1628/96 ainsi que modifiant les règlements (CEE) n° 3906/89 et (CEE) n° 1360/90 et les décisions 97/256/CE et 1999/311/CE, *JO* L 306/1 du 7.12.2000 ; l'accord de partenariat ACP signé à Cotonou le 23 juin 2000 (entré en vigueur le 1er avril 2003, *JO* L 317 du 15.12. 2000) ; la quatrième convention ACP-CE (texte de l'accord, protocole financier, protocoles nos 1 à 9 et déclarations. Règlements et décisions "sectoriels" (aide alimentaire, reconstruction, ONG, etc.), *JO* L 229/3 du 17.8.1991 (convention modifiée en dernier lieu par l'accord signé à Maurice le 4 novembre 1995 (*JO* L 156/3 du 29.5.1998) ; le règlement (CE) n° 1292/96 du Conseil du 27 juin 1996 concernant la politique et la gestion de l'aide alimentaire et des actions spécifiques d'appui à la sécurité alimentaire, *JO* L 166/1 du 5.7.1996 ;le règlement (CE) n° 2258/96 du Conseil du 22 novembre 1996 relatif à des actions de réhabilitation et de reconstruction en faveur des pays en développement, *JO* L 306/1 du 28.11.1996 ; le règlement (CE) n° 443/97 du Conseil du 3 mars 1997 relatif aux actions dans le domaine de l'aide aux populations déracinées dans les pays en développement d'Amérique latine et d'Asie, *JO* L 68/1 du 8.3.1997 (règlement modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 1880/2000, *JO* L 227/1 du 7.9.2000) ; le règlement (CE) n° 1658/98 du Conseil du 17 juillet 1998 relatif au cofinancement avec les organisations non gouvernementales de développement (ONG) européennes d'actions dans les domaines intéressant les pays en développement, *JO* L 213/1 du 30.7.1998 ; le règlement (CE) n° 1659/98 du Conseil du 17 juillet 1998 relatif à la coopération décentralisée, *JO* L 213/6 du 30.7.1998 ; la décision 1999/25/Euratom du Conseil du 14 décembre 1998 arrêtant un programme pluriannuel (1998-2002) d'activités dans le secteur nucléaire relatives à la sécurité du transport des matières radioactives ainsi qu'au contrôle de sécurité et à la coopération industrielle de manière à promouvoir certains aspects de la sûreté des installations nucléaires dans les pays participant actuellement au programme TACIS, *JO* L 7/31 du 13.1.1999 ; le règlement (CE) n° 975/1999 du Conseil du 29 avril 1999 fixant les exigences pour la mise en œuvre des actions de coopération au développement qui contribuent à l'objectif général du développement et de la consolidation de la démocratie et de l'État de droit ainsi qu'à celui du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, *JO* L 120/1 du 8.5.1999 ; le règlement (CE) n° 976/1999 du Conseil du 29 avril 1999 fixant les exigences pour la mise en œuvre des actions communautaires, autres que celles de coopération au développement, qui, dans le cadre de la politique de coopération communautaire, contribuent à l'objectif général du développement et de la consolidation de la démocratie et de l'État de droit ainsi qu'à celui du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les pays tiers, *JO* L 120/8 du 8.5.1999 ; le règlement (CE) n° 1080/2000 du Conseil du 22 mai 2000 relatif au soutien à la Mission intérimaire des Nations Unies pour le Kosovo (MINUK) et à l'Office du Haut Représentant en Bosnie-et-Herzégovine (OHR), *JO* L 122/27 du 24.5.2000 ; la décision 2000/474/CE du Conseil du 17 juillet 2000 relative à la contribution communautaire au Fonds international pour le « déblaiement du chenal du Danube », *JO* L 187/45 du 26.7.2000 ; le règlement (CE) n° 2493/2000 du Parlement européen et du Conseil du 7 novembre 2000 relatif à des mesures visant à promouvoir la pleine intégration de la dimension environnementale dans le processus de développement des pays en développement, *JO* L 288/1 du 15.11.2000.

[75] COM (2001) 211 final préc.

[76] Le programme visait notamment à alimenter en fuel les villes serbes de Nis et Pirot.

[77] COM (2001) 211 final préc.

ainsi, grâce à une ligne distincte du budget ordinaire, « un accès immédiat aux ressources budgétaires nécessaires »[78].

Le mécanisme de réaction rapide ne trouvait cependant à s'appliquer qu'au domaine communautaire, excluant par conséquent que des missions ou opérations faisant partie du domaine de la PESC puissent être financées en urgence par ce biais. Après de multiples interrogations quant aux différents moyens d'introduire une certaine souplesse dans les divers mécanismes de financement[79], l'Union européenne a poursuivi l'action initiée par le mécanisme de réaction rapide en adoptant l'instrument de stabilité[80].

Ce dernier vise à « contribuer à la stabilité en prévoyant une réaction efficace pour aider à préserver, établir ou restaurer les conditions essentielles pour permettre la mise en œuvre effective des politiques de développement et de coopération de la Communauté » dans les situations de crise ou de crise émergente[81]. Il vise également, dans les cas de situations stables, à « contribuer à créer les capacités afin de faire face aux menaces mondiales et transrégionales spécifiques qui ont un effet déstabilisateur et d'assurer la préparation pour aborder les situations d'avant-crise et d'après-crise »[82]. Le mécanisme d'urgence mis en place se trouve donc accompagné, comme l'indique sa dénomination, d'une dimension de stabilisation étatique à long terme.

L'intérêt principal de l'instrument de stabilité est qu'au contraire du mécanisme de réaction rapide, il n'est pas lié aux instruments juridiques préexistants. Il peut alors être mis en œuvre dans des situations dans lesquels ni le domaine matériel, ni le pays concerné n'ont fait l'objet de l'attention d'un texte juridique communautaire. Cette autonomie représente un gain évident de souplesse. L'aide technique et financière pouvant être apportée au titre de l'instrument couvre un nombre particulièrement important de situations internationales. Aux nombres de celles-ci se trouvent les soutiens aux opérations de rétablissement de la confiance entre les parties, à la création d'administration intérimaires, le soutien au développement d'institutions publiques démocratiques et pluralistes ou encore le soutien aux tribunaux pénaux internationaux[83].

[78] Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen - Financement des opérations de gestion civile des crises, COM (2001) 647 final.
[79] COM (2001) 211 final préc.
[80] Règlement (CE) n° 1717/2006 du Parlement et du Conseil du 15 novembre 2006 instituant un instrument de stabilité, *JO* L 327 du 24.11.2006.
[81] Art. 2, a) du règlement (CE) n° 1717/2006.
[82] Art. 2, b) du règlement (CE) n° 1717/2006, préc.
[83] V. la liste de l'article 3 du règlement (CE) n° 1717/2006, préc.

La Commission s'enorgueillissait en 2012 de ce que l'instrument lui avait permis d'intervenir dans plus de 50 pays pour adopter une réaction rapide à une situation urgente[84]. Au titre de cette même année, l'instrument de stabilité avait notamment été utilisé afin de participer au soutien d'élections pacifiques dans le cadre des « printemps arabes »[85], de soutenir le tribunal spécial pour le Liban enquêtant sur la mort de l'ancien premier ministre R. HARIRI, d'apporter une aide au secteur de l'agriculture en Ethiopie, d'apporter un soutien au Sud-Soudan, de soutenir la lutte contre la piraterie, en particulier par le biais des programmes de l'ONU concernant les procès en la matière, ou encore d'apporter une aide au peuple palestinien[86].

Mais les mécanismes d'urgence doivent également pouvoir être mobilisés pour un prompt déclenchement des missions civiles dépêchées par l'Union européenne. L'esprit qui caractérise ces opérations impose en effet qu'elles soient toujours envoyées avant qu'une crise internationale n'entre dans une phase difficilement contrôlable. En fait, « l'UE doit être à même d'agir avant qu'une crise se produise, c'est-à-dire par des actions préventives, car, en intervenant en temps utile on peut éviter qu'une situation se détériore »[87]. Il est donc indispensable, en gardant cet objectif à l'esprit, que les missions puissent être déclenchées le plus vite possible afin d'éviter l'aggravation d'une éventuelle crise internationale.

La capacité de réaction rapide aux crises internationales est une préoccupation ancienne de l'Union européenne concernant sa gestion des crises. La Commission énonçait qu'en « parallèle de son action préventive de long terme, l'Union devrait améliorer ses capacités à réagir rapidement à la détérioration brutale d'une situation dans un pays donné »[88]. Les Etats membres se sont en conséquence engagés à maintenir à disposition un personnel substantiel pouvant être déployé pour l'accomplissement des diverses missions civiles européennes. Ainsi, 631 agents, notamment des juges, des procureurs et agents pénitentiaires, devraient être disponibles pour l'accomplissement des missions en faveur du renforcement de l'Etat de droit, 565 pour les missions d'administration civiles et 505 pour les missions de surveillance[89]. Mais surtout, plus de 4 445 personnes devraient être mobilisables rapidement aux fins d'accomplir

[84] Commission européenne, communiqué de presse, Bruxelles, le 24.7.2012,
[85] Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Rapport annuel 2011 concernant l'instrument de stabilité », {SWD(2012) 225 final}, COM(2012) 405 final, p. 8.
[86] COM(2012) 405 final, préc., pp. 8-9.
[87] Conseil de l'Union, « Objectif global civil pour 2008 », Bruxelles, le 7 décembre 2004.
[88] Communication de la Commission sur la Prévention des conflits, Bruxelles, le 11.4.2001, COM (2001) 211 final.
[89] Service de presse du secrétariat général du Conseil, « Politique européenne de sécurité et de défense : aspects civils de la gestion des crises août 2009 ».

les missions de protection civiles dont 2 000 dans un très bref délai[90]. Enfin, les Etats membres se sont engagés à mettre à disposition 5 000 policiers dont 1 400 pouvant être déployés sous 30 jours[91].

Malgré les progrès réalisés, la nécessité de réaction rapide aux crises demeure une préoccupation importante de l'Union[92]. Néanmoins, les améliorations sont indéniables en la matière. Ainsi, la mission envoyée en Iraq se fondait sur une action commune du 7 mars 2005 et prévoyait, après une phase de planification devant débuter le 9 mars, que la phase opérationnelle devait débuter le 1er juillet 2005[93]. Malgré le caractère relatif de l'urgence à dépêcher une mission Etat de droit, cette mission devenait opérationnelle en moins d'un semestre. L'exemple de la mission EUPOL Afghanistan déclenchée 2 ans plus tard montre les progrès accomplis dans la rapidité de réaction. Ladite mission prévoyait une phase de planification débutant le 30 mai 2007 pour une phase opérationnelle devant débuter le 15 juin 2007 au plus tard[94]. C'est donc seulement 2 semaines qui étaient accordées aux responsables pour entamer activement la mise en œuvre d'une mission de police de grande ampleur en comparaison de la mission iraquienne[95]. De même, la mission EUMM a conduit au déploiement de 200 observateurs en 2 semaines seulement[96].

C) Des capacités d'intervention effectives

Comme nous l'avons vu concernant la nécessité de réagir rapidement, l'une des principales difficultés à la mise en place des missions extérieures de l'Union européenne provient de sa capacité à mobiliser le personnel indispensable à la réussite de la mission envisagée. Cette difficulté pourrait participer à expliquer et justifier le choix de tourner les missions de police de l'Union européenne vers le soutien et la formation[97] bien que la

[90] *Idem* ; cet objectif particulier répond notamment aux préoccupations nées des conséquences du tsunami du 26 décembre 2004, v. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Reinforcing EU Disaster and Crisis Response in third countries », Bruxelles, 20.4.2005, COM (2005) 153 final

[91] *Idem* ; Il convient toutefois de préciser que cet engagement tenait compte de l'ambition de conduire des missions de substitution, v. « Objectif global civil pour 2008 », préc.

[92] Conclusions du Conseil sur les capacités civiles de la PSDC, Bruxelles, 21 mars 2011.

[93] Art. 1 de l'action commune 2005/190/PESC, préc.

[94] Art. 1 de l'action commune 2007/369/PESC, préc. ; précisons que la mission est en pratique lancée à cette date.

[95] Celle-ci dispose de 547 membres en 2012, ainsi qu'indiqué par le portail internet du conseil consacré aux opérations extérieures (http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence?lang=fr).

[96] L'action commune 2007/369/PESC date en effet du 15 septembre et son article premier prévoit le début de la phase opérationnelle pour le 1er octobre au plus tard.

[97] A. VAHLAS l'exclut en tant que motif principal, toutefois la circonstance que les autorités européennes veuillent disposer de cette capacité semble infirmer son opinion, *op. cit*, pp. 501-502.

philosophie qui semble gouverner ces missions explique également la réduction progressive des effectifs des missions. De fait, si l'on excepte la mission EULEX Kosovo qui réunit plus de 2000 personnes, les missions civiles de l'Union européenne reposent sur des effectifs réduits. Les missions EUPOL RD Congo et EUSEC RD Congo ne comptent, par exemple, que 53 et 78 personnes. De même, les missions EUCAP Sahel Niger et EUCAP Nestor comptent respectivement 22 et 28 membres. Bien qu'elles soient bien plus importantes, les missions EUPOL Afghanistan et EUMM Géorgie ne comportent toutefois qu'un personnel de 547 et 391 personnes. Bien entendu, la nature des missions, résolument tournées vers l'expertise, explique cette circonstance. De plus, la division des effectifs en fonction des objets précis de leur mission renforce l'impression de modestie de l'appareil européen. La réunion des missions congolaises, par exemple, aurait pu être réalisée puisque l'Union a, avec la mission iraquienne, montré qu'elle ne s'interdisait pas de créer des missions intégrées permettant la prise en compte de divers aspects d'une crise internationale.

Montrant sa préoccupation, le rapport sur les missions civiles notait qu'il était nécessaire de « combler le fossé actuel dans le déploiement : il importe que la volonté politique et le niveau d'ambition sur lesquels repose le déploiement d'une mission PSDC civile dans un pays ou une région en détresse soient maintenus afin de garantir à long terme une dotation en effectifs adéquate des missions »[98]. Le rapport du Parlement européen soulignait par ailleurs « que les structures de gestion de crise au sein du SEAE restent en sous effectif » tant du côté civil que militaire[99]. Il notait cependant la difficulté rencontrée par le Etats membres à fournir les effectifs qualifiés et formés nécessaires aux opérations civiles en visant en particulier les policiers, juges et spécialistes de l'administration publique de haut niveau[100].

En ce qui concerne le nombre de missions déployées, le constat paraît, au contraire, largement positif. Au crépuscule de l'année 2013, l'Union doit gérer 11 missions civiles dont une seule se déroule sur son continent[101]. Sans surprise, cet accroissement du nombre des missions civiles entraîne parallèlement une nette progression du budget PESC. Pour cause, les effectifs totaux déployés sont en nette augmentation au fil des années. Si en 2005, moins de 1 500 personnes participaient à des missions civiles de l'Union européenne de part le monde,

[98] Conseil de l'Union, « Missions civiles menées dans le cadre de la PSDC : Enseignements et meilleures pratiques (rapport 2009) », mai 2010.
[99] Rapport du 31 octobre 2012 sur la mise en œuvre de la politique de sécurité et de défense commune, rapport annuel du Conseil au Parlement européen sur la politique étrangère et de sécurité commune (12562/2011 - 2012/2138 (INI)), PE 494.671v02-00 A7-0357/2012, § 62.
[100] *Idem* § 63.
[101] Nous comptons parmi ces missions la mission EUBAM Rafah bien qu'elle soit « en veille » compte tenu des circonstances.

on en dénombrait plus de 4000 au 31 octobre 2009[102]. En toute logique, le budget PESC se trouve marqué par une importante croissance qui le conduit à passer de 47,5 millions d'euros en 2003 à 406 millions en 2013[103].

La diversification des missions constitue également un point satisfaisant dans la mesure où les missions peuvent désormais remplir un panel d'objectifs relativement important[104]. A ceci s'ajoute une diversification géographique qui a conduit l'Union européenne à intervenir au-delà des frontières de son continent notamment en Afrique, au Moyen orient et en Asie. Ainsi au regard des objectifs énoncés par la conférence de 2007[105], nombre d'améliorations semble à noter[106].

Il paraît alors difficile de conclure sur le caractère satisfaisant ou non des progrès réalisés. Néanmoins, la gestion civile des crises se trouve être intégrée à une évidente dynamique positive en ce qui concerne le renforcement de ses moyens financiers et humains. Ceci permet d'attester de la volonté européenne de poursuivre sa spécialisation dans cette approche de la gestion des crises qui ne lui interdit néanmoins aucunement de faire appel aux moyens militaires en cas de nécessité.

II L'insertion cohérente des missions civiles dans le cadre stratégique de la politique internationale

Le recours aux capacités opérationnelles ne se réalise pas indépendamment des autres politiques européennes. La PSDC se trouve d'ailleurs juridiquement insérée dans la PESC, elle-même composante de l'action extérieure de l'Union européenne. La relative autonomie de la PSDC pourrait néanmoins conduire à y déceler de notables divergences vis-à-vis de la politique extérieure mise en place en dehors des crises internationales. Il en résulte qu'il s'avère nécessaire de s'interroger sur le degré de compatibilité de la politique de gestion de crise avec les caractéristiques de la politique extérieure générale. Dans ce cadre, il convient d'examiner

[102] Chiffres donnés par le secrétariat général du conseil « Missions civiles menées dans le cadre de la PSDC : Enseignements et meilleures pratiques » (Rapport 2009), mai 2010.
[103] *Idem*.
[104] V. *supra* I), A).
[105] Conférence 2007 sur l'amélioration des capacités civiles, déclaration ministérielle, Bruxelles, le 19 novembre 2007.
[106] Toutefois, cette même conférence envisageait cependant que cet accroissement devait permettre de rendre envisageable des missions de substitution ; or, sur ce point, la faillite est indéniable.

les objectifs poursuivis par cette politique (A) ainsi que les modalités d'action auxquelles il est fait appel (B).

A) La compatibilité des objectifs de la politique civile de la gestion de crise avec l'affirmation identitaire

Malgré le contexte de crise internationale dans lequel sont déclenchées ces missions, l'approche européenne ne tranche pas avec celle utilisée dans le cadre de sa politique extérieure usuelle. La proximité de la gestion civile des crises avec la politique générale de l'Union européenne se retrouve dans la philosophie qui anime ces missions. Si les missions civiles visent essentiellement à assurer la sécurité de l'Union européenne, elles visent à une normalisation des situations des Etats concernés pour ce faire (1). L'attachement fondamental à l'importance du cadre normatif institutionnel dans la perspective d'une stabilisation durable conduit naturellement l'Union européenne à faire de l'Etat de droit un élément essentiel de la stabilisation étatique (2).

1) La sécurisation de l'environnement international par la normalisation des situations étatiques

L'objet le plus évident des missions civiles mises en place par l'Union européenne est l'objectif sécuritaire. En ce sens, les missions s'inscrivent parfaitement dans la stratégie européenne de sécurité puisqu'elles visent à sécuriser l'environnement international. La menace apparaît plus visible lorsque la mission est dépêchée sur le continent européen dans le cadre d'un conflit ouvert. Dès lors, les risques pour la sécurité et la stabilité de l'Union européenne semblent directs dans le cas des missions visant la Géorgie[107] ou la Moldavie[108]. De même, les missions envoyées en ex-Yougoslavie visaient à faire disparaître des menaces susceptibles de rapidement affecter les frontières de l'Union à raison de la proximité géographique[109].

[107] Action commune 2008/736/PESC du Conseil du 15 septembre 2008 concernant la mission d'observation de l'Union européenne en Géorgie (EUMM Georgia), *JO* L 248/26 du 17.9.2008.
[108] Action commune 2005/776/PESC du Conseil du 7 novembre 2005 modifiant le mandat du représentant spécial de l'Union européenne pour la Moldavie, *JO* L 292/13 du 8.11.2005.
[109] Action commune 2004/789/PESC du 22 novembre relative à la prorogation de la mission de police de l'Union européenne dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (EUPOL PROXIMA), *JO* L 348/du 24.11.2004 ; et action commune 2005/826/PESC du Conseil du 24 novembre 2005 relative à la mise en place d'une équipe consultative de l'UE chargée des questions de police (EUPAT) dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM), (*JO* L 307/61 du 25.11.2005).

Le seul éloignement géographique d'une crise ne suffit toutefois pas à annihiler tout risque de répercussion sur la situation européenne[110]. Il en résulte que la circonstance qu'une crise émerge sur un autre continent ne doit pas conduire à écarter la menace de répercussion à l'égard de l'Union européenne et de ses citoyens. Le Conseil n'hésite pas à évoquer les menaces pesant à terme tant sur ses citoyens que sur l'Union elle-même lors de l'adoption de la décision relative à la mise en place de la mission EUCAP Sahel Niger[111]. Il y est clairement fait référence à la volonté de lutter contre les risques de « propagation » des menaces provenant de la multiplication des actes terroristes et des conséquences du conflit en Lybie à l'Union[112]. Bien qu'il y soit fait référence, il n'est donc pas uniquement question de s'assurer de la préservation des intérêts de l'Union et de la protection de ses citoyens dans la région[113]. L'aspect sécuritaire est donc toujours présent, bien qu'il n'apparaisse pas toujours explicitement. L'action commune relative à la mission de l'Union en Guinée Bissau ne fait, par exemple, référence qu'à la priorité stratégique que représente la promotion de la paix et de la stabilité en Afrique et en Europe pour l'Afrique et l'Union[114].

Cette conception de l'intérêt de dépêcher ces missions explique l'approche retenue. Leur objet comprend, mais dépasse largement, la mise en place de modalités urgentes visant à mettre fin aux principales menaces à la sécurité. L'Union doit adopter une vision à long terme de la crise afin d'assurer le processus de stabilisation étatique ou régional. Ainsi, il est relativement usuel de voir ces missions civiles s'inscrire dans le cadre d'un processus de paix, notamment lorsqu'elles visent à assurer le respect d'un accord passés entre belligérants[115]. Ledit processus peut d'ailleurs provenir de l'action même de l'Union européenne qui aurait agit en tant que médiateur dans une crise[116]. Les missions envoyées en Indonésie ou en Géorgie, par exemple, répondent à un besoin d'assurer la bonne tenue d'un processus de stabilisation d'un conflit. L'objectif immédiat est alors d'éviter la reprise d'un conflit entre les parties en présence grâce à une mission d'observation. La mission exige, en ce cas, une surveillance du respect par les

[110] Stratégie européenne de sécurité, « Une Europe sûre dans un monde meilleur », Bruxelles, 12 déc. 2003, p. 6.
[111] Décision 2012/392/PESC du Conseil du 16 juillet 2012 concernant la mission PSDC de l'Union européenne au Niger (EUCAP Sahel Niger), *JO* L 187/48 du 17.7.2012.
[112] § 1 du préambule de la décision 2012/392/PESC, préc.
[113] *Idem*.
[114] § 1 du préambule de l'action commune 2008/112/PESC du Conseil du 12 février 2008 relative à la mission de l'Union européenne visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité en République de Guinée-Bissau (UE RSS GUINÉE BISSAU), *JO* L 40/11 du 14.2.2008 ; cette priorité est énoncée dans le sommet UE-Afrique du 9 décembre 2007.
[115] La mission EUMM Géorgie s'appuie par exemple sur l'accord de paix en 6 points du 12 août 2008 complété par l'accord du 8 septembre 2008, v. action commune 2008/736/PESC, préc., § 2 du préambule.
[116] C'est le cas de l'accord du 12 août 2008 mentionné à la note précédente qui a été obtenu grâce à la médiation de l'Union européenne ; mais aussi du mémorandum d'entente entre le gouvernement Indonésien et le mouvement pour l'Aceh libre (GAM), signé en trois exemplaires à Helsinki le 15 août 2005.

parties de leurs engagements réciproques[117]. En ce qui concerne la mission en Indonésie, par exemple, il était nécessaire de surveiller le désarmement des forces du mouvement libre et d'y contribuer[118]. De la même manière, la mission de surveillance de l'Union européenne en Géorgie vise d'abord à garantir le respect de l'accord du 12 août 2008[119].

L'effort réalisé en faveur de l'établissement d'une paix durable se retrouve dans l'ensemble des éléments dépassant le cadre strict de cette mission première. Car dans le but de préserver une stabilité nationale et internationale durable, ce type de missions impose à l'Union européenne de chercher à rétablir une situation normale dans la région en crise[120]. Ainsi le mandat de la mission envoyée à Aceh prévoyait qu'elle devait s'assurer de la démobilisation des forces armées, mais aussi surveiller la réinsertion des membres actifs du mouvement et le processus de changement législatif[121]. Or, ce type de tâche dépasse bien le strict cadre d'une mission d'observation de cessez le feu et conduit à une implication supplémentaire afin de parvenir à une normalisation des relations entre la province belligérante et l'administration étatique. L'objectif implicite de cette mission est donc à rapprocher de celui explicitement attribué à la mission EUMM Géorgie de « contribuer à la stabilisation, à la normalisation et à l'instauration d'un climat de confiance »[122].

Compte tenu de ces éléments, il n'est pas surprenant de constater que ces missions s'inscrivent parfois dans le prolongement d'une intervention matérielle plus importante de l'Union européenne voire d'autres organisations ou Etats. Ces missions peuvent, en effet, faire suite à une opération militaire ayant amené à une relative sécurité. Ainsi en allait-il de la mission EUPOL Kinshasa qui faisait suite à l'opération militaire Artémis de l'Union ou de la mission EUPOL Proxyma qui succédait à l'opération militaire Concordia par exemple[123].

La gestion civile des crises telle qu'appréhendée par l'Union européenne implique que la réaction d'urgence doit se doubler d'une action à long terme se rapprochant de la politique conventionnelle de l'Union européenne afin de parvenir à une stabilisation durable de la

[117] V. l'art. 2 § 1 de l'action commune 2008/736/PESC, préc.
[118] Art. 2 § 2, a) de l'action commune 2005/643/PESC, préc.
[119] V. l'art. 2 § 1 de l'action commune 2008/736/PESC, préc.
[120] V. not. § 1 du préambule de l'action commune 2005/643/PESC, préc.
[121] Art 2 § 2 c et e) de l'action commune 2005/643/PESC, préc.
[122] Art 2 § 1 de l'action commune 2008/736/PESC, préc.
[123] Par exemple, le § 2 du préambule de l'action commune 2004/847/PESC établit explicitement ce lien de continuité en énonçant que « [d]ans le cadre de l'opération Artemis menée en République démocratique du Congo (RDC) au cours de l'année 2003, sur la base de l'action commune 2003/423/PESC du 5 juin 2003 relative à l'opération militaire de l'Union européenne en République démocratique du Congo, l'Union européenne a déjà pris des mesures concrètes en faveur du rétablissement de la sécurité sur le territoire de la RDC ».

situation[124]. Cette circonstance explique la durée des engagements européens auprès des Etats ciblés. Des engagements comme celui au Kosovo ou en République démocratique du Congo s'inscrivent dans une durée importante. Bien que la mission de police déployée au Kosovo le 1er janvier 2003 ne soit plus active, l'engagement civil de l'Union n'en continue pas moins avec la mission Etat de droit qui y est présente. Le Kosovo représente donc déjà un engagement de plus de dix ans. De la même manière, la mission initialement restreinte au secteur de la capitale de la République démocratique du Congo lancée en avril 2005 perdure au travers d'un engagement européen visant l'ensemble du territoire et s'attachant à la réforme de la police et de l'ensemble du secteur de la sécurité[125]. De fait, si certaines missions s'inscrivent dans un cadre limité comme la mission en Indonésie, la plupart des missions de gestion de crise ne connaissent d'urgence qu'au lancement de la mission.

La succession des missions de l'Union européenne avec des objectifs différents paraît indiquer que l'Union européenne entend repousser son départ définitif d'un théâtre d'opération jusqu'au moment où l'Etat ciblé disposera éléments nécessaires à sa stabilité et à la stabilité internationale. La mission EUPOL Proxyma entendait par exemple « préserver et mettre à profit » les résultats obtenus par les missions précédentes sur le territoire de l'ex-Yougoslavie[126]. La mission se justifie par la volonté de l'Union européenne de « contribuer encore davantage à un environnement stable et sûr, pour permettre au gouvernement de l'ancienne République yougoslave de Macédoine de mettre en œuvre l'accord-cadre d'Ohrid »[127]. Il apparaît évident dans cet exemple que la poursuite de l'engagement de l'Union européenne, sous une nouvelle forme, repose sur la volonté d'aller au bout du processus de stabilisation entamé auparavant. Dans cette perspective, la gestion de crise devient un instrument stratégique pour l'Union européenne qui peut utiliser son intervention comme un tremplin pour un engagement plus fondamental en faveur de la consolidation étatique. Ainsi, bien que certaines missions paraissent présenter une amplitude relativement faible comme c'est le cas de la mission relative à la sureté aérienne au Soudan du sud[128], elles peuvent n'être en réalité que le point de départ d'un engagement de longue haleine. En ce sens, la mission qui dispose d'un objectif restreint consistant à rendre viable et efficace le fonctionnement de

[124] V. not. nos remarques sur les politiques d'association et de voisinage, *supra* Partie II, Titre I, Chapitre II, Section II.
[125] Action commune 2007/405/PESC relative à la mission EUPOL RD Congo et action commune 2005/355/PESC relative à la mission EUSEC RD Congo, préc.
[126] §4 du préambule de l'action comme 2004/789/PESC, préc.
[127] *Idem*.
[128] Décision 2012/312/PESC du Conseil du 18 juin 2012 concernant la mission PSDC de l'Union européenne relative à la sûreté aérienne au Soudan du Sud (EUAVSEC-South Sudan), *JO* L 158/17 du 19.6.2012.

l'aéroport de Djouba[129], s'inscrit dans un cadre plus global impliquant de contribuer à une amélioration de la gestion de ses frontières par ce tout nouvel Etat[130].

2) Le renforcement de l'Etat de droit comme élément essentiel de stabilisation internationale

Compte tenu de l'objectif premier des missions civiles déployées par l'Union européennes, les missions de police et de sécurité s'imposent comme des évidences. En effet, ce type de mission participe directement de la stabilisation étatique recherchée. S'agissant des missions Etat de droit, l'aspect sécuritaire est moins immédiatement évident. Toutefois, cette notion rentre bien dans le cadre d'une stabilisation étatique. En ce sens, B. BOUTROS-GHALI mettait en lumière la nécessité de reconstruire les institutions étatiques effondrées, en particulier celles de la police et de la justice, afin de répondre aux situations de crises post conflit[131].

La réforme des éléments soutenant l'Etat de droit assure une consolidation du régime mis en place en garantissant sa légitimité. En ceci, sa participation à la stabilité est évidente même si elle ne concerne que des « menaces » intérieures. L'approfondissement de ces éléments devrait garantir sur le long terme la stabilité de l'Etat. Le préambule de l'action commune relative à la mission EUPAT confirme que l'Union appréhende le renforcement de l'Etat de droit comme le pilier d'une stabilisation étatique. Ce pourquoi elle précise que son action « est fondée sur une approche large, à savoir des activités portant sur l'ensemble des aspects de l'État de droit, y compris des programmes de développement institutionnel et des activités de police, qui devraient se compléter et se renforcer mutuellement »[132]. L'ensemble de l'action de l'Union européenne mise en œuvre au Kosovo s'inscrit dans une perspective similaire. Bien que matérialisé par une mission de police, l'engagement au Kosovo s'inscrit « dans le cadre plus large de l'action en faveur de l'État de droit en Bosnie-et-Herzégovine et dans la région »[133]. Enfin, cet élément demeure une préoccupation constante, même lorsque la

[129] Art 2 § 1 de la décision 2012/312/PESC, préc.
[130] § 2 du préambule de la décision 2012/312/PESC, préc.
[131] Assemblée générale et Conseil de sécurité, « Supplément de l'Agenda pour la paix – Rapport de situation présenté par le Secrétaire général a l'occasion du cinquantenaire de l'Organisation des Nations Unies », A/50/60, S/1995/1, 25 janvier 1995, § 13 ; v. not. Y. DAUDET, « La restauration de l'État, nouvelle mission des Nations Unies ? », *in* Y. DAUDET (dir.), *Les Nations Unies et la restauration de l'Etat,* Quatrième rencontres internationales de l'IEP d'Aix-en-provence, 16 et 17 décembre 1994, Paris, Pedone, 1995, pp. 17-31 ; L.-A. SICILIANOS, *L'ONU et la democratisation de l'Etat – Systemes regionaux et ordre juridique universel*, Paris, Pedone, 2000, 321 p.
[132] § 1 du préambule de l'action commune 2005/826/PESC, préc.
[133] Art. 2 de l'action commune 2005/824/PESC du Conseil du 24 novembre 2005 relative à la Mission de police de l'Union européenne (MPUE) en Bosnie-et-Herzégovine, préc.

mission ne porte pas directement dessus, dans la mesure où la reconstruction étatique comporte toujours un volet relatif à celui-ci[134].

Le cadre opérationnel de ces missions civiles constitue le terreau parfait d'une politique d'expansion normative. En effet, les missions « Etat de droit », à l'instar de la plupart des missions civiles, constituent autant de missions de conseil et d'expertise ayant vocation à opérer d'importants changements du cadre juridique du pays dans lequel elles interviennent. En effet, nombre des réussites des missions européennes prennent la forme de réformes législatives voire constitutionnelles. Par exemple, la mission envoyée en Géorgie dispose notamment pour mandat de participer à la réforme de la justice pénale, de la justice et de la lutte contre la corruption. Elle participe de plus à la prévision de futures réformes législatives comme celle du code de procédure pénale[135].

Dès lors, l'objectif consistant à assurer une stabilisation étatique vient ici à rencontrer sans difficulté les velléités normativistes de l'Union européenne. Ces réformes juridiques se trouvent facilitées par l'utilisation de cadre de référence universelle. Ces derniers permettent de limiter le sentiment que les membres de l'Union européenne entendent purement et simplement transposer leur modèle juridique. Ainsi, le renforcement des critères de l'Etat de droit et de la démocratie se fait à l'aune des « règles internationales »[136]. La mission EUPOL COPPS, par exemple, contribue à l'érection d'une justice pénale conforme aux normes internationales[137]. De même que les objectifs tendant à la sécurité de l'aéroport de Djoba se calquent sur les normes internationales qui y sont relatives[138]. Toutefois, il convient de remarquer que les références opérées demeurent vagues et imprécises en l'absence de définition de ce que recouvrent précisément ces notions[139]. Cette circonstance nuit évidemment à rendre effective la volonté affichée de promotion.

---

[134] Le § 13 du préambule de l'action commune 2004/847/PESC relative à la mission EUPOL Kinshasa dispose que « La situation actuelle en matière de sécurité en RDC pourrait se dégrader, ce qui aurait des répercussions potentiellement graves sur le processus de renforcement de la démocratie, de l'État de droit et de la sécurité au niveau international et régional. Un engagement continu de l'Union en termes d'effort politique et de ressources contribuera à asseoir la stabilité dans la région ».

[135] Art 2 §2 l'action commune 2004/523/PESC, préc.

[136] V., par ex., le § 2 du préambule de l'action commune 2004/523/PESC, préc.

[137] Art. 2 § 1 de l'action commune 2005/797/PESC, préc.

[138] L'article 2 § 1 de la Décision 2012/312/PESC dispose que « L'objectif stratégique de l'EUAVSEC-South Sudan est de contribuer au fonctionnement viable et efficace de l'aéroport international de Djouba en atteignant des capacités relatives à la sûreté, d'appropriation locale, conformes aux normes internationales et aux meilleures pratiques applicables ».

[139] M. COSTAS TRASCASAS (coord.), "Compilation of best practices on the integration of human rights and humanitarian law component on EU PKO", rapport élaboré dans le cadre du projet atlas, novembre 2011, p. 13 (disponible sur le site http://projetatlas.univ-paris1.fr/)

Cet aspect inabouti se retrouve dans l'exportation des éléments juridiques annexes qui constituent des valeurs pour l'Union européenne. En effet, bien qu'il ne soit pas élevé au rang d'objectif des missions, le renforcement des droits de l'homme se retrouve dans les actions de l'Union[140]. Les réformes de la justice pénale constituent des cadres propices au renforcement de la protection de ces droits. La mission relative à l'Irak intègre donc cette perspective[141]. De même l'Union tente d'intégrer la problématique relative aux droits de l'homme, ainsi que celle relative à l'égalité entre hommes et femmes au travers de la formation dispensée à la police afghane[142]. Dans le cadre de l'opération EUFOR Tchad/Rca, « le conseiller pour les questions d'égalité nommé à l'état-major d'opération et à l'état-major de force organise notamment des actions de formation dans ce domaine et a mis en place une structure globale pour le suivi et l'établissement de rapports »[143]. La mission EULEX Kosovo dispose pour sa part d'une unité pour les droits de l'homme et l'égalité entre hommes et femmes qui doit garantir que les activités de la mission respectent les règles relatives à ces problématiques. L'unité peut d'ailleurs être saisie par les tiers qui estiment avoir été victimes de violations du code de conduite[144]. Les missions de l'Union en République démocratique du Congo se partagent un conseiller pour les questions d'égalité entre hommes et femmes et un expert sur les droits de l'homme et des enfants face aux conflits armés[145]. L'exportation normative de l'Union s'affiche même parfois de manière plus intrusive. Ainsi, la mission dépêchée en Géorgie vise à rapprocher ses règles internes de ces règles internationales, mais également des règles de l'Union européenne[146].

L'exportation plus limitée de ces autres éléments peut s'expliquer par le cadre des opérations de gestion de crises. Les objectifs fondamentaux sont constitués par les impératifs sécuritaires, qu'ils soient envisagés selon une appréhension à court ou à long terme. Or, certaines valeurs trouvent bien moins facilement à s'intégrer dans le cadre de missions de conseil et d'expertise aux domaines concernés[147].

---

[140] Il est même fréquent que les missions ne fassent pas explicitement référence à ces questions dans le mandat, *idem*, p. 8.
[141] On le trouve énoncé à l'art. 2 § 2 de l'action commune 2005/190/PESC, préc.
[142] La mission EUPOL a notamment élaboré une brochure relative aux droits de l'homme et à la police et l'égalité entre hommes et femmes ainsi qu'un module de formation.
[143] Rapport du Conseil sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) présenté au Parlement européen en application du point 43 (section G) de l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006,5.6.2009, 10665/09, p. 31.
[144] *Idem*.
[145] Conseil de l'Union européenne, « Rapport de la Présidence concernant la PESD »,10415/08,16.06.2008, 46 pages, § 102).
[146] § 2 du préambule de l'action commune 2004/523/PESC, préc.
[147] Il convient toutefois de noter à ce sujet la volonté des institutions de remédier à cette lacune ; le projet ATLAS (« Armed conflicts, peacekeeping, transitionnal justice: law as solution ») de la Commission européenne visait

La poursuite du processus en faveur du renforcement de ces droits peut alors s'inscrire dans le cadre des politiques conventionnelles de l'Union européenne comme celle de voisinage. La perspective européenne permet, en effet, de recourir à ces cadres de relations une fois la situation suffisamment normalisée. C'est ainsi que la mission EUPOL Proxyma, par exemple, se trouvait amenée à contribuer « à la réalisation de la politique globale de l'Union dans la région, en particulier au regard du processus de stabilisation et d'association »[148]. Mais surtout, une fois la mission clôturée, la relation entre l'Union et cet Etat est passée d'une mission de stabilisation d'après crise à une relation préparant l'intégration[149]. La mission EUPAT intervenant alors dans ce nouveau cadre s'inscrit dans le cadre d'une relation d'une autre teneur.

B) La compatibilité des modalités de conduite des missions civiles

De prime abord, les missions civiles de gestion de crise paraissent s'accorder avec les axes identitaires qu'elle met en avant au travers de sa politique extérieure. En ce sens, les premières missions de l'Union européenne s'inséraient dans la relation entretenue avec l'organisation des Nations Unies. Leur mise en place confirmait sa volonté d'en devenir l'un des partenaires les plus importants tout en participant à l'affirmation de sa prépondérance en matière de sécurité internationale. Il en va ainsi de la mission déployée au Kosovo qui s'inscrit dans la droite ligne des résolutions du Conseil de sécurité, en particulier de sa résolution 1244[150].

Dans tous les cas, les missions civiles nécessitent une base volontaire pour pouvoir être mises en œuvre. Cette exigence ne relève pas d'une spécificité européenne mais est la conséquence directe de ce que la mission ne se fonde pas sur une décision du Conseil de sécurité prise sur la base du Chapitre VII. Dès lors, à l'instar des opérations de maintien de la paix

justement à fournir des solutions permettant la progression de l'Union européenne dans ce domaine et a abouti à la rédaction d'un code de conduite pour le personnel des opérations PESC (M. COSTAS TRASCASAS ET S. ZASOVA, *Draft Code of Conduct for CSDP Operations Personnel*, disponible sur http://projetatlas.univ-paris1.fr/)

[148] § 1er du préambule de l'action comme 2004/789/PESC ; v. également le § 1er du préambule de l'action commune 2005/826/PESC relative à la mission EUPAT.

[149] V. *Statement by Javier SOLANA, EU High Representative for CFSP, on the occasion of the ceremony marking the end of the EU Police Mission in the former Yugoslav Republic of Macedonia Skopje*, 9 décembre 2005, S406/05.

[150] V. l'action commune 2006/304/PESC du Conseil du 10 avril 2006 sur la mise en place d'une équipe de planification de l'UE (EPUE Kosovo) en ce qui concerne l'opération de gestion de crise que l'UE pourrait mener au Kosovo dans le domaine de l'État de droit et, éventuellement, dans d'autres domaines, *JO* L 112/19 du 26.4.2006 ; v. aussi l'action commune 2008/124/PESC du Conseil du 4 février 2008 relative à la mission «État de droit» menée par l'Union européenne au Kosovo (EULEX KOSOVO), *JO* L 42/92 du 16.12.2008.

disposant d'un fondement identique, le déclenchement de ces missions est subordonné au respect de la souveraineté de l'Etat sur le territoire duquel elles doivent se dérouler[151]. Il n'en demeure pas moins vrai que les missions civiles épousent alors les éléments identitaires mis précédemment en avant[152]. Tout comme dans le cadre de sa politique d'association, la gestion de crise de l'Union européenne prend appui sur la volonté de ses partenaires. La mission en Géorgie s'appuie sur une demande du premier ministre géorgien[153], celle se déroulant dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine sur une invitation des autorités locales[154]. Selon l'action commune la mettant en place, l'initiative même de la mission EUPAT serait à mettre au crédit des autorités de l'ancienne République de Macédoine[155]. L'initiative revient parfois à l'Union, mais la mission n'est alors lancée qu'une fois réceptionnée l'assentiment de l'Etat concerné[156].

Cette base volontaire se retrouve dans le fonctionnement de ces missions. Elle implique que les Etats qui font appel à l'Union demeurent maîtres de l'évolution de la mission et, en particulier, de la teneur des réformes à apporter. L'Union n'intervient, comme l'indique les libellés des missions, qu'à titre consultatif. Le haut représentant le rappelait ainsi aux autorités géorgiennes lorsqu'il déclarait « *It is your judicial system; if THEMIS is a success, it means that you are successfully driving forward your reforms* »[157]. Cette même idée se retrouve explicitement insérée dans l'action commune relative à la mission en Iraq lorsqu'il y est affirmé que « [l]e succès de la mission dépendra de l'existence d'un partenariat stratégique et technique effectif avec les Iraquiens pendant toute l'opération, dans le cadre de la politique européenne de sécurité et de défense et en complément de l'action des Nations unies ».

Le déroulement des missions civiles s'appuie donc sur la stratégie mise en place par l'Etat hôte. Dans le cas de l'Afghanistan, par exemple, la mission civile s'insère dans la stratégie nationale « dans laquelle le gouvernement afghan expose sa vision des choses et ses priorités en matière d'investissements » étant précisé que « cette stratégie, sur laquelle s'appuient les critères établis dans le Pacte pour l'Afghanistan et les objectifs de développement définis par l'Afghanistan au titre de la déclaration du Millénaire, est le résultat d'un processus de

---

[151] E. LAGRANGE, *Les opérations de maintien de la paix et le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies,* Montchrestien, Paris, 1999, 181 p. ; M. BOTHE, « Peace-Keeping », *in* B. SIMMA (dir.), *The. Charter of the United Nations: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2002, 1405 pages, pp. 648-700.
[152] V. *supra* Partie II, Titre I, Chapitre II.
[153] § 4 du préambule de l'action commune 2004/523/PESC relative à la mission EUJUST Themis, préc.
[154] § 6 du préambule de l'action comme 2004/789/PESC relative à la mission EUPOL Proxyma, préc.
[155] § 8 du préambule de l'action commune 2005/826/PESC, préc.
[156] V. par ex., le § 3 du préambule de la décision 2012/312/PESC du Conseil du 18 juin 2012.
[157] Message de J. SOLANA aux autorités georgiennes à l'occasion du lancement de la mission EUJUST Themis, Tbilisi le 22 juillet 2004.

consultation nationale »[158]. L'article 2 de l'action commune mettant en place la mission EUCAP Sahel Niger précise que, même dans ce contexte difficile, le rôle de l'Union se cantonne à aider les autorités à la réalisation de leur stratégie pour la sécurité et le développement[159]. Le volontarisme de l'Etat concerné peut également rythmer la progression de la mission. C'est le cas dans le cadre de la mission EUPOL COPPS pour laquelle l'action commune énonce que « [l]'aide de l'Union européenne sera fonction du degré d'engagement et de soutien de l'Autorité palestinienne en faveur de la réorganisation et de la réforme de sa police »[160]. Un tel mécanisme se rapproche sensiblement de la politique d'association européenne, en particulier de sa politique de voisinage.

Les chances de succès des réformes profondes à entreprendre sont directement liées à l'adhésion qu'elles recueillent. La recherche de stabilité commande donc de laisser avant tout aux autorités locales, le soin de décider de l'avenir de leur pays. Ainsi, le procédé consiste alors à encourager en premier lieu les autorités à parvenir à l'élaboration de stratégies de réformes. Dans l'exemple géorgien, la mission s'est ainsi concentrée sur l'élaboration d'une stratégie pénale. La mission de sécurité envoyée en Guinée Bissau se fonde même la stratégie nationale de sécurité présentée par les autorités et souligne la volonté de procéder à une réforme du secteur[161]. Ce document a ensuite été suivi d'un « un plan d'action pour la restructuration et la modernisation des secteurs de la sécurité et de la défense » avant que l'Union ne consente à mettre en œuvre la mission suite à l'invitation officielle du 10 janvier 2008[162].

Dans d'autres cas toutefois, cette base volontaire se trouve matérialisée par un accord entre parties belligérantes. Par exemple, la mission déployée à Aceh se trouvait encadrée par l'accord passé entre les parties. La demande du ministre des affaires étrangères indonésien, ainsi que l'accord vis-à-vis de cette invitation du mouvement pour l'Aceh libre, ne visaient qu'à demander à l'Union de garantir l'effectivité de l'accord volontaire entre les parties à la conclusion duquel elle avait participé[163]. Il en va de même dans toutes les situations dans lesquelles l'Union intervient sur la base d'une entente entre parties au conflit[164]. En fait, ledit

[158] § 3 du préambule de l'action commune 2007/369/PESC, préc.
[159] Art 2 de la décision 2012/392/PESC, préc.
[160] § 8 du préambule de l'action commune 2005/797/PESC, préc.
[161] § 3 du préambule de l'action commune 2008/112/PESC, préc.
[162] §§ 5 et 10 du préambule de l'action commune 2008/112/PESC, préc.
[163] § 3 du préambule de l'action commune 2005/643/PESC, préc.
[164] Dans le cas du Congo, par exemple, l'intervention se fonde sur l'accord global et inclusif sur la transition en République démocratique du Congo, signé à Pretoria le 17 décembre 2002, et sur le mémorandum sur l'armée et la sécurité, en date du 29 juin 2003, qui ont prévu la mise en place d'une unité de police intégrée, § 5 du préambule de l'action commune 2004/847/PESC

accord peut même intégrer le mandat de l'Union européenne[165]. Ainsi, bien que l'Union ait été appelée initialement par la partie palestinienne, son rôle dans sa mission aux frontières avec Israël se trouvait défini par un accord entre ces parties[166]. Compte tenu du caractère, notamment géographique, de la mission l'Union n'a déclenché sa mission qu'après une invitation de ces deux parties[167].

Section II : Le développement de la dimension militaire de l'Union européenne dans le processus d'affirmation identitaire

Ainsi que l'énonce le Conseil, la gestion de crise repose sur des interventions comprenant des composantes civiles et militaires[168]. Le développement d'une capacité militaire représente un pallier stratégique essentiel du développement de tout acteur international. Dans le cas de l'Union européenne, l'échec de l'intégration européenne dans ce domaine pourrait être perçu comme représentatif de son incapacité à élever son action à la hauteur de ses ambitions internationales[169]. En un sens, son développement apparaît nécessaire à finaliser le processus d'affirmation de la personnalité internationale de l'Union européenne[170]. D'autant que la possession d'une capacité militaire suffisante se présente comme indispensable à la poursuite des impératifs sécuritaires qui s'imposent à tout acteur international[171].

---

[165] C'est le cas du mémorandum d'entente entre le gouvernement Indonésien et le mouvement pour l'Aceh libre (GAM).

[166] La mission est initiée par une lettre du premier ministre palestinien en date du 24 octobre 2005 à l'intention du commissaire européen en charge des relations extérieures et de la politique européenne de voisinage, dans laquelle il sollicitait l'aide de la CE dans des domaines tels que le renforcement des capacités du personnel palestinien au point de passage de Rafah, le développement et l'installation des systèmes et de l'équipement requis, ainsi que la fourniture de conseils et d'un soutien aux fonctionnaires palestiniens en poste au point de passage de Rafah ; la mission se fonde néanmoins sur l'accord sur les déplacements et l'accès aux points de passage aux frontières de Gaza («Agreement on Movement and Access»), du15 novembre 2005 qui définit « le rôle de l'Union européenne en tant que tierce partie dans le fonctionnement des points de passage concernés », § 5 du préambule de l'action commune 2005/889/PESC, préc.

[167] § 9 du préambule de l'action commune 2005/889/PESC, préc ; la volonté de recueillir ce double accord résulte de la nécessité d'assurer l'impartialité d'une mission de maintien de la paix conformément aux prescriptions de l'agenda pour la paix, et ce malgré la circonstance que la mission ne soit pas formellement une mission d'observation de cessez le feu (v. Assemblée générale et Conseil de sécurité, « Agenda pour la paix – Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix », 47ème séance, A/47/277 et S/24111, du 17.6.1992, § 20.

[168] V ; not. l'annexe III des conclusions de la présidence du Conseil de Cologne des 3 et 4 juin 1999.

[169] V. not. H. BULL, *op. cit.* ; A. PIJPERS, "The twelve out-of-Area: A Civilian Power in an Uncivil World ? ",in A. PIJPERS, E. REGELSBERGER, W. WESSELS (eds.), *European Political Cooperation in the 1980s. A Common Foreign Policy for Western Europe*, M. Nijhoff Publ., Dordrecht 1988, pp.143-165.

[170] J. HOWORTH, « L'intégration européenne et la défense : l'ultime défi ? », *Cahiers de Chaillot*, novembre 2000, n° 43.

[171] Sur le thème, S. DUKE, *The Elusive Quest for European Security : From EDC to CFSP*, London, Macmillan, 1999, XVII-406 p.

Néanmoins, le développement militaire représente un changement profond s'agissant de l'Union européenne dont l'action internationale a longtemps été définie sur l'absence de ce mécanisme classique. De fait, l'intégration d'une dimension militaire a notamment pu conduire à conclure à la remise en question du concept de puissance civile en tant qu'élément de définition de la politique internationale de l'Union européenne[172]. Dès lors que l'Union européenne a aujourd'hui dépassé le stade de l'apparition juridique d'une politique militaire pour recourir effectivement à des opérations coercitives, il nous semble nécessaire de nous attarder sur l'impact de cette circonstance nouvelle sur la construction de la politique extérieure de l'Union européenne.

Afin d'analyser l'insertion de ce domaine dans la politique étrangère de la « puissance civile » européenne, nous étudierons l'état du développement du recours aux moyens militaires de l'Union (I) avant d'étudier la compatibilité des modalités du recours à ces moyens au cadre générale de la politique extérieure de l'Union européenne (II)

I Le développement limité du recours aux forces militaires

Les interventions militaires se fondent juridiquement sur les mêmes dispositions que les missions civiles. Il est donc possible de croire à une progression parallèle de ces deux dimensions qui se complètent. Ainsi, le début des années 2 000 a engendré les premières missions civiles mais également les premières opérations militaires de l'Union européenne.

Le développement de ces dernières ne connaît cependant pas le même succès. Malgré l'indéniable progression réalisée dans le déclenchement d'opérations militaires (A), cette dimension présente des limites préjudiciables à l'idée que l'Union européenne soit devenue un véritable acteur militaire (B).

A) Une progression marquée de la capacité de recours aux moyens militaires

Le déclenchement de plusieurs opérations militaires a contribué à affermir la position de l'Union européenne en excluant qu'il puisse dorénavant lui être dénié toute dimension militaire (1). Les accomplissements en la matière semblent confirmer la capacité de l'Union de poursuivre les objectifs de sa politique de défense (2).

[172] K. SMITH, **"**The End of Civilian Power EU : A Welcome Demise or a Cause for Concern ?", *The International Spectator* avril-juin 2000*,* vol. 2, no 25, pp. 11-28 ; M.E. SANGIOVANNI, **"**Why a Common Security and Defence Policy is bad for Europe", *Survival* 2003, vol. 45, n°4, pp. 193-206

1) La réalisation d'opérations militaires par l'Union européenne comme preuve de son développement effectif

L'émergence du caractère opérationnel militaire de la PSDC s'est fait concomitamment à celui de son registre d'actions civiles. Bien que l'Union européenne n'ait pas déclenché autant d'opérations militaires que de missions civiles, le nombre suffisamment important de celles-ci atteste de la consistance acquise par la capacité d'engagement de l'Union.

L'opération Concordia fut, pour l'Union, l'occasion de démontrer qu'elle avait comblé sa lacune opérationnelle. Prévue par l'action commune 2003/92/PESC[173], l'opération militaire visait à prendre la relève de l'OTAN sur le territoire de l'ex-République de Macédoine. L'Union européenne se substituait alors à l'OTAN qui mettait fin, à cette occasion, à l'opération *allied harmony* lancée le 16 décembre 2002. Chargée de permettre la mise en œuvre de l'accord cadre d'Ohrid, la mission européenne se devait de contribuer à la sécurité du territoire afin de parvenir à une stabilisation et une normalisation de la situation.

Cette première opération a permis de confirmer la capacité européenne de lancer des opérations militaires. En ce sens, elle atteste de l'existence des moyens de l'Union dans un domaine où ses lacunes étaient régulièrement visées[174]. La réussite de la première opération ne s'arrête toutefois pas à la rénovation de l'image de l'Union européenne en tant qu'acteur international puisqu'elle s'avère être, à terme, un succès. En effet, le déploiement des premiers soldats opérant sous la direction de l'Union a permis de progresser dans la mise en œuvre des accords d'Ohrid et, par conséquent, dans le processus de reconstruction étatique.

La volonté de l'Union de concrétiser son engagement sur la scène internationale par un engagement militaire fut rapidement confirmée par le lancement de l'opération Artémis en République démocratique du Congo. Après qu'elle ait renforcé le mandat de son représentant spécial afin qu'il participe et surveille le processus de paix engagé dans le pays par l'adoption de l'action commune 2002/962/PESC du 10 décembre 2002[175], l'Union européenne actait le principe de cette intervention, fondée sur la résolution 1484 du Conseil de sécurité des Nations Unies du 30 mai 2003, par sa décision 2004/432/PESC du 12 juin 2003[176]. Sur la base de la

[173] Action commune 2003/92/PESC du Conseil du 27 janvier 2003 relative à l'opération militaire de l'Union européenne dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, *JO* L 34/26 du 11.2.2003.
[174] L. BENOIT, « Le lancement des premières opérations militaires de l'Union européenne – Quelques remarques sur l'affermissement de la PESD », *RMCUE* 2004, n° 477, p. 236
[175] Action commune du Conseil du 10 décembre 2002 modifiant et prorogeant le mandat du représentant spécial de l'Union européenne pour la région des Grands lacs africains (2002/962/PESC), *JO* L 334/5 du 11.12.2002.
[176] *JO* L 147/42 du 14.6.2003.

résolution du Conseil de sécurité, l'opération consistait en une intervention d'urgence en Ituri dans le but de répondre à la situation de la ville de Bunia. En plus de veiller à mettre fin aux affrontements entre milices, la mission devait permettre une amélioration de la situation humanitaire. Elle a alors offert à l'Union européenne l'occasion de faire la démonstration de sa capacité à intervenir rapidement dans un contexte armé en mobilisant plus de 2 000 personnes sur le terrain.

L'opération Artemis apportait, avec la confirmation de la réalité de l'engagement militaire de l'Union sur la scène internationale, plusieurs progrès notables[177]. En premier lieu, l'opération confirmait l'extension du cadre géographique d'intervention au-delà du continent européen. En deuxième lieu, l'opération marquait la capacité d'action autonome d'une Union européenne agissant sans intervention préalable ou concomitante de l'OTAN. Enfin, le cadre d'intervention, éminemment plus complexe et dangereux que celui de l'opération Concordia, a assurément permis de crédibiliser les capacités européennes en leur fournissant une « épreuve du feu » plus conséquente.

Bien que l'Union européenne n'ait pas autant fait usage de sa capacité opérationnelle dans le domaine militaire que dans le domaine civil, elle a tout de même lancé un nombre substantiel d'opérations. A ce jour, ce sont donc 8 opérations militaires qui ont été lancées par l'Union européenne. A ces opérations peut être ajoutée la mission civilo-militaire dépêchée au Darfour[178]. Par ailleurs, une opération militaire destinée à intervenir en Lybie avait été préparée et actée, au cas où le Conseil de sécurité aurait entendu y faire appel[179].

L'Union européenne, en intervenant hors de son continent, a entendu confirmer sa stature internationale. En fait, la grande majorité des opérations militaires a même été conduite en dehors des frontières de son continent. On notera toutefois que son rayonnement militaire reste restreint dans la mesure où seul le continent africain a jusqu'alors accueilli ses opérations militaires.

[177] N. BAGAYOKO-PENONE, « L'opération Artémis, un tournant pour la politique européenne de sécurité et de défense ? », De Boeck Supérieur, *Afrique contemporaine* 2004/1, n° 209, pp. 101 à 116.
[178] Action commune 2005/557/PESC du Conseil du 18 juillet 2005 concernant l'action de soutien civilo-militaire de l'Union européenne à la mission de l'Union africaine dans la région soudanaise du Darfour, *JO* L 188/46 du 20.7.2005.
[179] Décision 2011/210/PESC du Conseil du 1er avril 2011 relative à une opération militaire de l'Union européenne à l'appui d'opérations d'aide humanitaire en réponse à la situation de crise en Libye (opération EUFOR Libye) *JO* L 89/17 du 5.4.2011.

2) La capacité des opérations militaires de l'Union de remplir les objectifs affectés à la PSDC

Mesurer la progression réalisée dans le domaine des interventions militaires impose de la replacer dans la perspective des objectifs qui ont conduit à l'émergence de la politique de défense de l'Union européenne. Le Conseil européen de Cologne ambitionnait de donner à l'Union une capacité d'action autonome concernant les missions de Petersberg[180]. La liste actualisée de ces missions est désormais inscrite à l'article 43 du traité sur l'Union européenne. Ses dispositions indiquent que les missions pour lesquelles l'Union peut faire appel aux moyens civils et militaires « incluent les actions conjointes en matière de désarmement, les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et de maintien de la paix, les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits », étant précisé que « toutes ces missions peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme, y compris par le soutien apporté à des pays tiers pour combattre le terrorisme sur leur territoire »[181]. Il en résulte qu'il est nécessaire de s'interroger sur la capacité actuelle de l'Union de déclencher les opérations militaires mentionnées dans cette liste, au demeurant non exhaustive. Il convient de rappeler que les missions civiles déclenchées sur la même base juridique complètent le panel d'action de l'Union européenne. Il s'agit donc essentiellement de s'interroger sur la possibilité pour l'Union européenne d'user de moyens militaires pour assurer la poursuite de ces objectifs lorsque des moyens civils apparaissent inadaptés comme cela est le cas pour les missions de « force de combat ». A ce titre, les diverses expériences d'opérations militaires mises en œuvre par l'Union européenne conduisent à un constat positif.

Ainsi, la première opération militaire formellement conduite par l'Union européenne s'inscrivait dans le cadre du rétablissement de la paix dans une situation post conflit[182]. L'Union participait au rétablissement de la paix sur le territoire ciblé en veillant à la stabilisation du conflit. Dans un contexte plus délicat, et géographiquement plus éloigné, l'opération Artémis a offert à l'Union un test plus solide de ses capacités de gestion de crise. La mission de l'Union

[180] Conclusions de la présidence Conseil européen de Cologne 3 et 4 juin 1999, annexe III , § 1.
[181] Art 43 TUE.
[182] L'opération Concordia vise, en effet, à relayer la mission de l'OTAN sur ce même territoire. L'opération *Allied Harmony*, à laquelle elle succède, fait elle-même suite aux opérations « *Essential Harvest* » (opérationnelle de août à septembre 2001) et « *Task Force Fox* » (opérationnelle de septembre 2001 à décembre 2002). L'Union européenne n'intervient donc qu'après un substantiel travail de désarmement et de stabilisation opéré par l'organisation transatlantique.

européenne impliquait de mettre fin à un conflit et d'en prévenir la reprise. En effet, afin de répondre à la demande du Secrétaire générale des Nations Unies, il incombait à l'Union européenne de mettre en place une « force de stabilisation temporaire dans l'Ituri »[183] conformément au mandat fixé par la résolution 1484 du 30 mai 2003 du Conseil de sécurité.

Dotée d'un mandat temporellement plus conséquent, l'opération Althea lancée en Bosnie-et-Herzégovine poursuit un double objectif. En premier lieu, l'opération vise à installer un climat de sécurité suffisant au regard du maintien de la paix. Tandis qu'en second lieu, l'opération participe à l'avènement d'un Etat « stable, viable, pacifique et multiethnique »[184]. L'aspect « dissuasif »[185] de sa tâche précède donc, et rend possible, celle de reconstruction étatique. Tout comme l'opération Concordia, en raison d'un contexte similaire[186], l'opération EUFOR Althéa constitue essentiellement d'une mission de reconstruction étatique.

De fait, ce type de mission compose la part essentielle des opérations militaires de l'Union européenne. L'EUFOR RD Congo, par exemple, ressort également de ce type de mission militaire. Certes, son rôle est étroitement cloisonné à l'assistance de la mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC) pendant la durée du processus électoral[187]. Cependant, cette tâche implique, directement, une mission de sécurisation des zones dans lesquelles elle est amenée à opérer et, indirectement, une mission de reconstruction étatique au travers du soutien apporté à la mission des Nations Unies. La contribution au maintien de la paix s'inscrit donc, ici aussi, dans une double perspective temporelle, bien qu'elle ne participe qu'indirectement à la plus longue.

L'opération NAVFOR Atalanta opérant au large des côtes somaliennes répond, pour sa part, à une attente plus globale tout en intégrant partiellement ces objectifs. Si l'un des objectifs de la première opération navale de l'Union européenne est la sécurisation d'une zone, elle ne vise pas à stabiliser une situation de tension entre deux ou plusieurs parties belligérantes au contraire des opérations qui la précédent. Ainsi, l'opération doit participer au rétablissement de

[183] § 4 du préambule de l'action commune 2003/423/PESC du Conseil du 5 juin 2003 relative à l'opération militaire de l'Union européenne en République démocratique du Congo, *JO* L 143/50 du 11.6.2003,
[184] Art 3 de l'action commune 2004/569/PESC du Conseil du 12 juillet 2004 relative au mandat du représentant spécial de l'Union européenne en Bosnie-et-Herzégovine et abrogeant l'action commune 2002/211/PESC, *JO* L 252/7 du28.7.2004.
[185] Art. 1 de l'action commune 2004/570/PESC du Conseil du 12 juillet 2004 concernant l'opération militaire de l'Union européenne en Bosnie-et-Herzégovine, *JO* L 252/10 du 28.7.2004.
[186] Nous faisons en particulier référence à la présence préalable de l'OTAN puisque la mission EUFOR Althea vise à assurer la relève de la mission SFOR conduite par l'OTAN sur ce territoire.
[187] Résolution 1279 (1999) du 30 novembre 1999 du Conseil de sécurité (S/RES/1279(1999)).

la sécurité du secteur concerné par les actes de piraterie et par là de la « navigation internationale »[188].

A cette priorité s'ajoute la nécessité de participer à l'action humanitaire destinée à la Somalie. En effet, l'opération se trouve également tenue de rétablir les voies par lesquelles cette aide est acheminée en assurant notamment la protection des navires du programme alimentaire mondial[189]. L'engagement humanitaire se retrouve également dans l'opération EUFOR Tchad qui vise la réalisation d'objectifs classiques au regard des missions de Petersberg. Elle doit en effet contribuer à la protection des civils, notamment les réfugiés et les personnes déplacés, ainsi que veiller à celle du personnel, des locaux et du matériel des Nations Unies. Enfin, l'opération contribue à faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire ainsi que la circulation du personnel en charge de celui-ci[190]. De même, et bien qu'elle n'ait jamais été lancée, l'opération EUFOR Lybie entendait également répondre à ce type de tâche. Déployée, elle aurait contribué à appuyer les opérations d'aide humanitaire en Lybie[191]. En conséquence, l'opération aurait participé à garantir la sécurité des déplacements et les évacuations de personnes, ainsi qu'à appuyer le travail des agences humanitaires. Enfin, la mission civilo-militaire de l'Union européenne déployée au Darfour s'inscrit dans le même registre d'intervention. La mission de support à l'opération Amis permettait, en effet, de soutenir ladite opération lancée par l'Union africaine[192].

L'objet de des opérations EUTM Somalie et EUTM Mali sort quelque peu du registre habituel des missions militaires classiquement déployées par l'Union européenne. Leur tâche principale répond toutefois bien à la liste énumérée par le traité sur l'Union européenne puisqu'elle consiste à mettre en place une formation militaire. En ce sens, le lancement de cette opération atteste de l'élargissement de l'offre de l'Union européenne en matière d'opération militaire de gestion de crise. Ce faisant, elle confirme un peu plus la capacité de l'Union de

[188] § 1 du préambule de l'action commune 2008/749/PESC du Conseil du 19 septembre 2008 relative à l'action de coordination militaire de l'Union européenne à l'appui de la résolution 1816 (2008) du Conseil de sécurité des Nations Unies (EU NAVCO), *JO* L 252/39 du 20.9.2008.

[189] Art. 1 de l'action commune 2008/851/PESC du Conseil du 10 novembre 2008 concernant l'opération militaire de l'Union européenne en vue d'une contribution à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes de la Somalie *JO* L 301/33 du 12.11.2008.

[190] V. l'article premier de l'action commune 2007/677/PESC du Conseil du 15 octobre 2007 relative à l'opération militaire de l'Union européenne en République du Tchad et en République centrafricaine *JO* L 279/21 du 23.10.2007, qui opère un renvoi à la résolution 1778 (2007) du Conseil de sécurité des Nations Unies du 25 septembre 2007.

[191] Décision 2011/210/PESC du Conseil du 1er avril 2011 relative à une opération militaire de l'Union européenne à l'appui d'opérations d'aide humanitaire en réponse à la situation de crise en Libye (opération EUFOR Libye), *JO* L 89/17 du 5.4.2011, sp. art 1.

[192] Action commune 2005/557/PESC du Conseil du 18 juillet 2005 concernant l'action de soutien civilo-militaire de l'Union européenne à la mission de l'Union africaine dans la région soudanaise du Darfour, *JO* L 188/46 du 20.7.2005.

mettre en œuvre l'ensemble des opérations qu'elle vise à être capable de déployer. La mission en Somalie vise une réforme du secteur de la sécurité et n'est donc pas sans rappeler les missions civiles de formation. Tout comme celles-ci qui participent des réformes de la police ou du secteur de la sécurité, cette opération a pour objectif de renforcer le processus de stabilisation étatique en permettant au gouvernement de disposer d'une force armée efficace pour faire face aux menaces. L'objectif est explicitement de contribuer au renforcement du gouvernement de transition afin « qu'il soit à même de fonctionner et de servir la population somalienne »[193]. Malgré un objet juridique principal plus précis, il reste donc possible d'associer ces opérations aux opérations de stabilisation étatique ou de reconstruction étatique avec lesquelles elle partage ses ambitions.

Prélude à l'opération EUNAFVOR Atalanta, l'opération EUNAVCO présente, quant à elle, un objet *a priori* original. En effet, l'opération n'avait pour autre but que d'organiser et coordonner les interventions étatiques au large de la Somalie entreprises à l'encontre des pirates[194]. Plus qu'une mission de conseil, l'opération s'avère être « un soutien aux activités des États membres qui déploient des moyens militaires sur le théâtre en vue de faciliter leur disponibilité et leur action opérationnelle, notamment par l'établissement d'une cellule de coordination à Bruxelles »[195]. Elle se rapproche alors d'une mission de direction stratégique visant à replacer l'Union européenne au cœur d'une action conduite par ses membres. La particularité de l'opération est d'être, de prime abord, tournée vers les membres de l'Union européenne. Ce n'est qu'indirectement que la mission tend à participer à la lutte contre la piraterie. L'action commune 2008/851/PESC qui lui succède concrétise l'engagement à contribuer directement « à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes de la Somalie »[196]. Grâce à cette décision, l'Union européenne ajoute à son opération de coordination militaire, une véritable mission militaire navale visant à mettre fin aux actes de piraterie.

Au final, l'Union paraît avoir réalisé ses ambitions initiales concernant le développement de son potentiel militaire dans la mesure où elle dispose aujourd'hui de la

[193] Art. 1 de la décision 2010/96/PESC du Conseil du 15 février 2010 relative à une mission militaire de l'Union européenne visant à contribuer à la formation des forces de sécurité somaliennes, *JO* L 44/16 du 19.2.2010 ; v. égal. Art 1 de la décision 2013/34/PESC relative à une mission militaire de l'Union européenne visant à contribuer à la formation des forces armées maliennes, *JO* L L14/19 du 18.1.2013.
[194] Art. 1 de l'action Commune 2008/749/PESC du Conseil du 19 septembre 2008 relative à l'action de coordination militaire de l'Union européenne à l'appui de la résolution 1816 (2008) du Conseil de sécurité des Nations Unies (EU NAVCO), *JO* L 252/39 du 20.9.2008.
[195] *Idem.*
[196] Action commune 2008/851/ PESC préc.

capacité de déclencher des missions civiles et opérations militaires pour remplir l'ensemble des tâches énumérées par l'article 43 TUE.

B) Les limites du développement de la dimension militaire

Le contexte géostratégique de l'Europe a contribué à rendre difficile l'émergence d'une véritable Europe de la défense libérée du lien transatlantique[197]. L'autonomie dont dispose l'Union européenne dans son cadre opérationnel semble donc être relative (1). A ceci s'ajoute un caractère encore modeste des déploiements militaires effectués (2).

1) La relative autonomie dans la mise en œuvre des opérations militaires

L'affirmation de la capacité militaire de l'Union européenne ne dépend pas seulement de l'existence d'opérations militaires conduites au nom de l'Union européenne. Encore faut-il que ces opérations puissent être identifiées comme l'expression des capacités de réaction propres de l'Union européenne. L'OTAN semble, dans ce contexte, représenter un obstacle. Non seulement l'organisation militaire dispose de moyens incomparables à ceux de l'Union européenne, mais surtout elle a été conçue comme la garante de la sécurité militaire du territoire européen et le demeure à bien des égards. De sorte que cette circonstance oblige à s'interroger sur la portée des relations complexes entretenues par les deux organisations[198].

Les doutes sur l'autonomie militaire de l'Union européenne sont d'autant plus légitimes que la première opération militaire conduite par l'Union européenne visait très justement à assurer la relève d'une mission de l'OTAN[199]. Dans ce cadre, il avait été fait recours aux accords de « Berlin plus » encadrant la coopération entre les institutions. Par conséquent, la mission impliquait un recours aux moyens de l'OTAN.

Les Balkans constituent le terreau essentiel de la coopération UE-OTAN puisque l'opération Althea BiH répond à une configuration similaire. Prenant la suite de la SFOR de l'OTAN, l'opération de l'Union européenne y est également réalisée en faisant usage du

[197] V. *supra* Partie I, Titre I, Chapitre II, Section II.
[198] Sur la question des liens entretenus entre les deux organisations, v. not. G. ROUBY, « L'OTAN et l'UE : partenariat ou concurrence ? », *AFRI* 2006, pp. 691-705 ; J. DE HOOP SCHEFFER, « Les relations OTAN-UE au seuil d'une nouvelle ère », *Défense nationale* 2008, vol. 64, n° 7, pp. 115-123 ; J.-F. MOREL, « Les relations UE-OTAN : une vision européenne », *Défense nationale* 2004, vol. 60, n° 5, pp. 135-144 ; J. HOWORTH, « OTAN et PESD : complexités institutionnelles et réalités politiques », *Politique étrangère* 2009, vol. 74, n° 4, pp. 817-828 ; J. HOWORTH et J. KEELER (eds.), *Defending Europe : the EU, NATO and the quest for European autonomy*, New York, Palgrave Macmillan, 2003, XII-247p.
[199] L'opération Concordia prend la relève l'opération *Allied Harmony* conduite par l'OTAN.

partenariat « Berlin plus ». De fait, bien que l'Union la présente comme son opération militaire disposant de la plus grande envergure[200], l'opération Althéa ne permet pas véritablement de démontrer les capacités de l'Union européenne. Ce sont, en effet, les moyens collectifs de l'OTAN qui ont permis la mise en place de ladite opération. Plus important, la planification et la conduite de l'opération ne relève pas uniquement de l'Union européenne. Le chaperonnage du processus décisionnel au sein de l'organisation transatlantique permet à cette dernière de minorer l'affirmation de l'Union en tant qu'acteur militaire. En ce sens, le commandement de l'opération se voit confié au commandant adjoint des forces alliés en Europe (SACEUR), le Conseil de l'Union exerçant alors un contrôle politique.

En dehors des Balkans, la coopération entre les deux organisations est cependant bien plus limitée. Dès sa seconde opération militaire, l'Union européenne se dispensait de l'assise de l'OTAN. Sans même consulter l'organisation, l'Union européenne a déployé son opération en République démocratique du Congo de manière autonome. Cette circonstance permet d'écarter l'idée d'une dépendance totale de l'Union européenne vis-à-vis des moyens de l'OTAN dans le cadre de la gestion militaire des crises internationales. Alors que le territoire européen s'affiche comme le contexte géographique idéal pour la coopération UE-OTAN, le territoire africain représente, lui, le cadre géographique de l'affirmation de l'autonomie européenne.

En effet, aucune des opérations lancées en Afrique ne repose sur le partenariat entre les deux organisations. L'absence d'engagement préalable de l'OTAN dans les crises dans lesquelles est intervenue l'Union permet d'expliquer en partie cet état de fait[201]. Par ailleurs, l'ampleur modeste de certaines opérations permet de justifier que ce partenariat n'ait pas eu à être activé. Le recours à ce dernier dans le cadre de l'opération EUTM Somalie qui ne mobilise qu'une centaine de personnes n'aurait présenté qu'un intérêt limité en comparaison de la lourdeur administrative du processus de coopération. Ce dernier argument ne tient cependant pas dans les exemples des opérations de crise tel qu'Artémis ou encore EUFOR Tchad qui constitue l'engagement militaire le plus important de l'Union hors de son continent[202].

La capacité autonome de l'Union repose toutefois sur les moyens mis à disposition par ses membres en dehors du cadre collectif. Y. BOYER relève ainsi que l'opération Artemis eut

[200] Elle a en effet été jusqu'à impliquer la participation de plus de 7 000 hommes.
[201] Quant à la question de savoir si l'OTAN devrait accroître son engagement sur le continent africain, elle renvoie à l'interrogation relative à la perspective de globaliser l'OTAN ; sur le sujet v. M. CLARKE, « Le débat sur une OTAN globale », *Politique étrangère* 2009, vol. 74, n° 4, pp. 779-790.
[202] L'opération a en effet compté jusque 3 700 hommes simultanément dans ses rangs. G. ROUBY souligne que le partenariat fondé sur « Berlin plus » présente l'inconvénient de ne pouvoir permettre d'intégrer d'Etats tiers à l'OTAN, G. ROUBY, « L'OTAN et l'UE. Partenariat ou concurrence ? », *AFRI* 2006, p. 700.

été bien difficile à lancer dans un délai aussi court sans le soutien logistique de l'armée française[203]. L'opération militaire profitait, en effet, largement des installations françaises au Gabon, au Tchad et à Djibouti, ainsi que des forces françaises qui y stationnaient. Cette prépondérance matérielle et stratégique justifiait amplement que la France soit alors désignée « nation-cadre » de l'opération.

Le concept de nation-cadre permet aux opérations de l'Union européenne d'être plus aisément lancées[204]. La politique de défense de l'Union en ressort renforcée. Cependant l'opération européenne repose alors moins sur une association collective intégrée que sur un soutien des pays membres de l'Union européenne à une ossature nationale de l'opération. L'opération Artémis est un bon exemple de la limite de l'aspect européen de l'intervention. Plus de 50 % des troupes sont constituées par des forces françaises. Ceci trahit d'ailleurs le contexte factuel de mise en place de cette opération. Initialement conçue comme une opération française[205], ce n'est que face au risque de génocide que l'opération s'européanise. L'engagement militaire traduit encore plus cette disparité puisque que seul le contingent suédois a participé, aux côtés des français, à un engagement militaire lors de cette opération[206]. Plus internationalisée que véritablement internationale, la mission demeure avant tout française. La dimension européenne n'apparaît qu'en tant que label de légitimité supplémentaire à l'intervention nationale, mais peine à véritablement la transformer en engagement militaire solidaire d'une communauté d'Etats.

La mission EUFOR Tchad ne diffère que partiellement sur cet aspect. Sur les 3 439 hommes composant la force d'intervention, le contingent français s'élève à 1 807, dont 145 pour l'*operation Headquarters* (OHQ)[207]. L'importance de l'engagement français se trouve moins primordial dans la dernière opération militaire d'ampleur de l'Union. L'opération EUNAVFOR repose, en effet, bien moins sur l'engament de ce pays. Cependant, le dispositif militaire français positionné préalablement à Djibouti lui permet d'apporter un soutien logistique important à l'opération de l'Union.

On pourra enfin ajouter qu'aucune des opérations conduites par l'Union n'a jusqu'alors été réalisée dans un cadre isolé. Dans le cas des opérations dans les Balkans, le soutien et

[203] Y. BOYER, « Les opérations militaires et de police de l'Union Européenne », *Annuaire stratégique et militaire* 2004, p. 216

[204] La formule est mise au point en 1997 par les ministres de l'UEO pour faire face aux besoins rapides d'intervention. Elle permet de confier à un Etat les responsabilités d'encadrement de l'opération en cause.

[205] Alors dénommée opération Mamba.

[206] Y. BOYER, *op. cit.*, p. 216

[207] Sénat, Rapport d'information n° 178 (2008-2009) de MM. J. DE ROHAN, D. BOULAUD, C. CAMBON, J.-L. CARRERE, R.DEL PICCHIA, MME M. DEMESSINE, MM. A. TRILLARD et A. VANTOMME, fait au nom de la commission des affaires étrangères, déposé le 23 janvier 2009, p. 48.

l'apport de l'OTAN sont évidents. Les missions déployées en Afrique se réalisent quant à elle aux côtés, voire au soutien, des missions de Nations Unies et des opérations de l'Union africaine[208]. La mission Atalanta est, elle aussi, réalisée dans un contexte fortement internationalisé qui inclut également une participation de l'OTAN dans le cadre de son opération *Ocean Shield*. Néanmoins, les rapports entretenus en dehors des exemples des missions Concordia et Althéa ne sont pas le reflet d'une dépendance opérationnelle vis-à-vis d'un autre acteur international, mais semblent plutôt relever d'une internationalisation positivement recherchée de ces opérations[209].

2) Une ampleur modeste des capacités militaires arborées par l'Union européenne

Les opérations militaires déclenchées demeurent d'une ampleur toute relative. Même en excluant la mission de formation en Somalie qui compte moins d'une centaine de personnes, les opérations militaires n'ont, pour la plupart, pas impliqué de recourir à des forces de grande envergure. La première mission militaire de l'Union européenne, l'opération Concordia, n'était composée que de 400 soldats. L'une des plus récentes, la mission navale Atalanta n'implique qu'environ 1 500 personnes. De fait, la mission européenne la plus importante jamais mise en place est la mission Althea qui a conduit à l'envoi de 7 000 personnes. En dehors de son continent, c'est la mission EUFOR Tchad qui disposait de la plus grande envergure puisqu'elle a pu compter jusque 3 500 militaires. L'opération Artémis et ses 2 000 hommes, bien que substantielle, apparaît alors bien moins importante.

Ces contingents sont importants mais toutefois loin d'être impressionnants. En termes de comparaison, l'opération *Essential Harvest* de l'OTAN qui précède l'opération Concordia réunissait 4 800 hommes[210]. Dès lors, la rapidité des déploiements européens est à relativiser. De fait, si l'opération Concordia est déployée en quelques mois seulement par exemple, la taille de l'opération explique en partie ce délai[211]. Certes, l'opération Artémis est mise en place en moins d'un mois, à compter de la résolution 1484 du 30 mai 2003 du Conseil de sécurité, mais c'est avant tout en raison de la présence française préalable dans cette région[212]. L'opération

[208] V. *infra* II, A).
[209] *Idem.*
[210] Lancée officiellement le 22 août 2001, l'opération débute effectivement le 27 du même mois.
[211] L'action commune 2003/92/PESC date du 27 janvier 2003, la décision du Conseil du 18 mars 2003 prévoit un lancement le 31 mars.
[212] L'opération est lancée le 12 juin ainsi que le prévoit l'art. 3 de la décision 2003/432/PESC du Conseil du 12 juin 2003 concernant le lancement de l'opération militaire de l'Union européenne en République démocratique du Congo, *JO* L 147/42 du 14.6.2003

Althea, quant à elle, a exigé un délai de six mois pour devenir opérationnelle[213]. De manière générale, les chefs d'Etat et de gouvernement envisageaient lors du Conseil européen d'Helsinki que les membres soient capables, à l'horizon 2003, « de déployer dans un délai de 60 jours et de soutenir pendant au moins une année des forces militaires pouvant atteindre 50 000 à 60 000 personnes, capables d'effectuer l'ensemble des missions de Petersberg »[214]. Bien que l'objectif a été rapidement déclaré atteint[215], son effectivité a été mise en doute[216].

La stratégie européenne de sécurité a contribué à repenser le rôle des forces militaires de l'Union européenne[217]. Le Conseil ajoute à l'objectif précédemment énoncé la faculté de conduire simultanément « deux opérations importantes de stabilisation et de reconstruction, avec une composante civile adaptée, soutenue par un maximum de 10 000 hommes pour une durée d'au moins deux ans ; deux opérations de réponse rapide d'une durée limitée utilisant notamment les groupements tactiques de l'UE ; une opération d'évacuation d'urgence de ressortissants européens (en moins de 10 jours) en tenant compte du rôle premier de chaque Etat membre à l'égard de ses ressortissants et recourant au concept d'Etat pilote consulaire ; une mission de surveillance / interdiction maritime ou aérienne ; une opération civilo-militaire d'assistance humanitaire allant jusqu'à 90 jours ; une douzaine de missions PESD civiles (notamment missions de police, d'état de droit, d'administration civile, de protection civile de réforme du secteur de sécurité ou d'observation) de différents formats, y compris en situation de réaction rapide, incluant une mission majeure (éventuellement jusqu'à 3000 experts), qui pourrait durer plusieurs années. »[218]. L'ambition européenne mise à jour semble, de fait, moins orientée vers une augmentation brute de ses capacités que vers une progression dans la souplesse et la rapidité de sa réaction. La création des groupements tactiques de 1 500 hommes est représentative de cette orientation stratégique. Ce changement explique que le Conseil se soit félicité au 1er janvier 2007 que l'Union ait atteint la « pleine capacité opérationnelle pour

[213] La résolution 1551 (2004) est adoptée par le Conseil de sécurité à sa 5001e séance le 9 juillet 2004 et l'article premier de la décision 2004/803/PESC du Conseil du 25 novembre 2004 énonce que l'opération est lancée le 2 décembre 2004.
[214] Conseil européen d'Helsinki du 10 et 11 décembre 1999.
[215] Conseil européen de Laeken, 14 et 15 décembre 2001, Conclusions de la présidence, annexe II, Déclaration d'opérationnalité de la Politique européenne commune de sécurité et de défense ; v. M. BACOT-DECRIAUD, « La PESD : montée en puissance et perfectibilité », *in* P. BUFFOTOT (dir.), *La défense en Europe, avancées et limites*, Les Etudes de la Documentation Française, 2005, pp.191-192 ; v. également B. NIVET, qui précise qu'elle n'est néanmoins pas effectivement opérationnelle avant l'année 2002, « Introduction », *Revue internationale et stratégique* 2002, n° 48, vol. 4, pp. 75-78., sp. 75.
[216] Par ex J. HERZ, "Military Capabilities – A Step Forward in ESDP?", *European Security Review* 2009, no. 46, p. 14.
[217] V. par ex. la déclaration sur le renforcement des capacités du Conseil de l'Union européenne, Bruxelles, le 11 décembre 2008
[218] *Idem.*

conduire simultanément deux opérations de réaction rapide de la taille d'un Groupement tactique (GT) d'environ 1 500 hommes », c'est-à-dire des opérations pouvant être déployées dans un rayon d'environ 6 000 km sous 15 jours[219].

Il semble que l'objectif principal du développement de capacités opérationnelles soit désormais que l'Union dispose d'une capacité de réaction rapide permettant d'empêcher que les conflits n'atteignent un point où il serait indispensable de dépêcher une force militaire de grande envergure dont il n'est pas certain qu'elle puisse la mettre en œuvre. En ce sens, le Conseil met par exemple l'accent en 2009 sur l'importance de la prévention des conflits par une approche globale ainsi que sur la capacité de réaction rapide de l'Union[220]. La qualité de l'information et la déployabilité constituent des points de développement primordiaux pour les ministres concernés[221].

Il résulte de ces éléments que l'on peut s'interroger sur l'effectivité capacitaire de l'Union européenne. Les opérations impliquant plus de 2 000 hommes reposent jusqu'alors sur des engagements inéquitables de la part des membres conduisant à relativiser l'aspect d'engagement véritablement communautaire. Qui plus est, les réussites de l'Union européenne se cantonnent jusqu'alors à des conflits à l'étendue limitée et de « basse intensité ». Ses deux opérations sur le continent européen consistent en une relève de l'OTAN qui a donc eu la responsabilité d'opérer au plus fort des crises des Etats ciblés. Seules les missions en Ituri et au Tchad se déroulent dans le cadre d'une crise qui n'avait pas été préalablement partiellement résolue. De fait, si l'Union a bien fait la démonstration de sa capacité à déclencher l'ensemble des missions de Petersberg, elle ne l'a pas fait dans les situations les plus complexes. Ceci rend légitime les interrogations quant à sa capacité à relever les défis qu'exigeront ses ambitions.

Si l'on compare les interventions de l'Union européenne aux interventions de l'OTAN, l'Union peine à s'ériger en véritable concurrent de l'organisation transatlantique. Certes, dans un registre opérationnel similaire aux missions réalisées par l'Union européenne, la KFOR ne comportait qu'environ 5 600 hommes. Mais les capacités d'intervention de l'OTAN permettent d'aller bien au-delà de ce seuil alors que rien n'indique avec certitude que l'Union en soit capable. La mise en place des forces de réactions rapides, par exemple, met en lumière la disparité des moyens que possèdent ces organisations. Aux groupes de 1 500 hommes

[219] G. LINDSTROM, "Enter the EU Battlegroups", *Chaillot Paper*, Institut d'Etudes de sécurité de l'Union Européenne, février 2007, n° 97, pp. 11-12. Néanmoins, et malgré les crises au Congo et au Tchad intervenues postérieurement à l'acquisition de leur caractère pleinement opérationnel, ils ne furent jamais utilisés, v. not. C. HENRION, « Les groupements tactiques de l'Union européenne », *note d'analyse*, GRIP, 18 janvier 2010.
[220] Conclusions du Conseil sur les capacités militaires (Extrait des Conclusions du Conseil sur la PESD) 2974ème session du Conseil relations extérieures, Bruxelles, le 17 novembre 2009.
[221] *Idem.*

déployables sous quinzaine dans un rayon de 6 000 km depuis Bruxelles, l'OTAN oppose une force de 21 000 hommes disponibles pouvant être projetés dans un délai de 5 à 30 jours à une échelle globale[222].

Dans des registres opérationnels plus complexes, le fossé capacitaire s'impose avec évidence. La FIAS par exemple comporte à la date du 3 décembre encore plus de 100 000 soldats[223]. L'opération qui constitue l'engagement le plus important de l'organisation a été jusqu'à compter 130 000 hommes déployés en Afghanistan. De même l'IFOR qui succédait à la FORPRONU en Bosnie-et-Herzégovine le 20 décembre 1995 comportait alors plus de 60 000 hommes[224]. LA SFOR[225] qui prenait sa relève et avait pour objectif de veiller à l'application des accords de Dayton, a entrainé le déploiement de plus de 31 000 hommes.

Certes, aucune crise n'a semble-t-il justifié une intervention d'une ampleur comparable depuis que la PESD est devenue opérationnelle. Il nous semble néanmoins illusoire de croire que l'Union européenne serait à même de déployer un nombre aussi important de troupes. Eu égard aux conclusions des Conseil européen et des Conseils de l'Union, un déploiement aussi massif ne constitue même pas un objectif de son développement. En effet, les ambitions ne portent pas au-delà du déploiement de 100 000 hommes pour une durée d'un an et dans le cadre de conflits correspondant à ceux déjà traités par l'Union. Les termes utilisés ne trompent pas, l'Union n'entend pas se doter de capacités militaires lui permettant de faire la « guerre » au contraire de ce qu'envisage la stratégie américaine[226]. La distinction est patente concernant les forces de réaction rapides : tandis que celles de l'Union ont pour vocation de remplir les tâches de Petersberg, celles de l'OTAN sont censées pouvoir réagir à tout type de menace.

Le développement récent, mais incontestable, de la dimension opérationnelle de la PSDC ne permet donc pas de conclure à l'avènement d'une puissance militaire qui se pose en véritable concurrente de l'OTAN ou des Etats-Unis d'Amérique. Ces derniers représentent l'ossature des forces de l'OTAN et ont fait la démonstration de capacités militaires sans commune mesure avec celles des Etats de l'Union. Par exemple, la FIAS compte aujourd'hui

---

[222] Dénommée *Nato Response Force*.
[223] Données disponible sur le portail de l'OTAN http://www.nato.int/cps/fr/natolive/index.htm
[224] *Idem.*
[225] Lancée le 21 décembre 1996.
[226] Il est important de relever la différence de vocable utilisé de part et d'autres de l'atlantique concernant l'engagement dans la lutte contre le terrorisme notamment. Ainsi la stratégie de sécurité américaine n'hésite pas à évoquer la *guerre* contre le terrorisme et non la *lutte* contre celui-ci (la stratégie mentionne par exemple que « *In the years since, we have launched a war against al-Qa'ida and its affiliates, decided to fight a war in Iraq, and confronted a sweeping economic crisis », p. 1 ; v. aussi "We are at war with a specific network, al-Qa'ida* », p 20), « National Security Strategy », the white house, Washington, mai 2010).

68 000 soldats en provenance des Etats Unis d'Amérique[227]. En cas de nécessité, les Etats-Unis étaient parvenus à projeter lors de la guerre en Irak de 1990 plus d'un demi-million de soldats. La différence de capacités s'impose dès lors bien trop lourdement pour qu'il soit possible d'évoquer sérieusement une concurrence européenne dans ce domaine. Cette circonstance conduit même à spéculer sur la répartition possible à l'avenir des tâches entre les organisations implantées à Bruxelles. Ainsi, il a été avancé l'idée de prendre acte des différences opérationnelles et des divergences stratégiques pour réserver à l'OTAN les missions de haute intensité[228]. Bien que séduisante, cette clé de répartition acterait l'ambition limitée de la PSDC et l'absence de volonté de l'Union de disposer d'une politique militaire autonome. Il n'en demeure pas moins que l'évocation de cette hypothèse est révélatrice de ce que le concept opérationnel de la PSDC se situe dans une tout autre sphère que celui de l'OTAN.

II La compatibilité du recours aux ressources militaires avec la politique internationale générale de l'Union européenne

Le développement militaire n'est pas opéré en déconnexion des autres politiques de l'Union européenne. Cela implique que l'utilisation des opérations militaires doit se réaliser dans le respect des éléments essentiels de la politique extérieure de l'Union européenne (A). Or, l'absence de remise en cause de ceux-ci par l'avènement du potentiel militaire de l'Union européenne implique que la stratégie sécuritaire de l'Union européenne accorde une place singulière à la dimension militaire (B).

A) Un encadrement des opérations militaires fidèle aux axes de la politique extérieure de l'Union européenne

L'utilisation stratégique de la force représente un point crucial de l'évolution identitaire de l'Union européenne. Les conditions de recours à celle-ci sont susceptibles de remettre en cause une partie de la construction identité réalisée par l'Union. L'affirmation de la cohérence de la politique de recours à la force suppose l'affirmation du lien indicible entre l'utilisation de

[227]Les contributions européennes les plus élevées proviennent des britanniques, des allemands et des italiens (soit respectivement 9 500, 4 318 et 4 000 hommes), données disponible sur le portail de l'OTAN (http://www.nato.int/).

[228] V. not. A.-M. BOUCHE, D. GUIGNOT et F. URBACH, *Soft power, hard power. Une possibilité de répartir les responsabilités politiques et militaires entre l'UE et l'OTAN*, Collection des Chercheurs Militaires, Les Editions des Riaux - CEREMS, Paris, 2006, pp. 19-20.

cette prérogative et le respect du système institutionnel international. Elle nous conduit alors à étudier le lien entretenu par l'Union européenne entre la légitimation de ses interventions et le droit international (1), ainsi que l'inscription de celles-ci dans une approche multilatéraliste (2).

1) La légitimation des interventions militaires par référence au système international

L'encadrement juridique des opérations militaires ne diffère pas de celui de sa politique internationale ou de sa politique de gestion civile des crises. Elle se trouve donc être cohérente vis-à-vis de la politique juridique extérieure développée dans ces cadres. Ainsi, toutes les interventions de l'Union européenne qui impliquent le recours à la force se trouvent être fondées sur une décision du Conseil de sécurité des Nations Unies. L'opération Artémis, lancée en République démocratique du Congo, répond ainsi à la résolution 1484 du Conseil de sécurité du 30 mai 2003. Cette résolution, adoptée sur la base du Chapitre VII de la Charte, constitue le fondement essentiel du droit pour l'Union de recourir à la force dans le cadre de son intervention dans ce pays. En fait, presque toutes les opérations déclenchées par l'Union européenne se trouvent directement précédées d'une résolution adoptée sur la même base juridique[229]. Plus encore, trois des opérations militaires de l'Union européenne sont explicitement autorisées en étant nominativement désignées par les résolutions du Conseil de sécurité[230].

Il n'y a certes là rien de bien surprenant. L'affirmation avec force de l'Union au cœur de sa stratégie du caractère primordial du Conseil de sécurité dans le maintien de la paix ainsi que de la Charte des Nations Unies dans les relations internationales ne pouvait en impliquer moins[231]. Il apparaitrait, en effet, pour le moins contradictoire de la part de l'Union de proclamer son soutien aux Nations Unies tout en remettant implicitement en cause la centralisation du droit de recourir à la force[232]. En ne s'engageant à déclencher une action coercitive qu'avec une

[229] L'opération Althea répond ainsi à la Résolution 1575 (2004) du 22 octobre 2004 ; la mission EUFOR RD Congo à la résolution 1671 (2006) du 25 avril 2006 ; la mission EUFOR Tchad à la résolution 1778 (2007) du 25 septembre 2007 ; la mission Atalanta à la résolution 1816 (2008) du 2 juin 2008 ; la mission EUTM Somalie à la résolution 1872 (2009) du 26 mai 2009 ; la mission EUTM Mali à la résolution 2071 (2012) ; seule l'opération Concordia ne dispose pas d'un fondement si direct puisqu'elle se fonde sur la résolution 1371(2001) du 26 septembre 2001 qui ne fait pas référence au chapitre VII de la Charte ; toutefois la résolution réaffirme la résolution 1244 (1999) du 10 juin 1999, fondée sur le chapitre VII de la Charte, qui était à l'origine de la mise en place de la KFOR.

[230] La résolution 1575 (2004) du 22 octobre 2004 fait référence et autorise explicitement la mission EUFOR Althea; la résolution 1671 (2006) du 25 avril 2006 fait référence à la proposition de l'Union de déployer la mission EUFOR RD Congo et autorise expressément sa mise en place en se fondant sur le chapitre VII ; la résolution 1778 (2007) du 25 septembre 2007 autorise également expressément le déploiement de la mission EUFOR Tchad sur la base du chapitre VII.

[231] Stratégie européenne de sécurité, « Une Europe sûre dans un monde meilleur », Bruxelles, 12 déc. 2003, p. 9.

[232] Pour un point récent sur la question, v. en particulier N. HAUPAIS, « Utopisme ? Réalisme ? la centralisation du recours à la force au sein des Nations Unies », *AFRI* 2011, pp. 79-93

résolution du Conseil de sécurité comme base à celle-ci, l'Union ne fait que respecter les dispositions de la Charte[233].

L'Union européenne intègre ses interventions dans un cadre de légitimation fondé sur la prééminence du droit[234]. L'attachement marqué à un ordre institutionnel mondial placé sous la responsabilité des Nations Unies au sein de la stratégie européenne explique qu'il s'agisse du seul axe de légitimation direct de ses interventions. Ce faisant, elle prend, de fait, ses distances avec la position adoptée par les Etats-Unis. En effet, si la stratégie américaine se préoccupe du Conseil de sécurité, celui-ci n'intervient qu'en support de légitimation de ses interventions armées et non en tant que source de la légitimité de l'intervention. Ainsi, B. OBAMA affirme que "*When force is necessary, we will continue to do so in a way that reflects our values and strengthens our legitimacy, and we will seek broad international support, working with such institutions as NATO and the U.N. Security Council*"[235]. La stratégie énonce clairement que la nécessité de recourir à la force est déterminée par l'instance nationale et non par le Conseil de sécurité. Sans ambiguïté, la stratégie énonce que "*The United States must reserve the right to act unilaterally if necessary to defend our nation and our interests, yet we will also seek to adhere to standards that govern the use of force*"[236].

En confirmant se placer dans une posture rigoureusement multilatéraliste, l'Union continue d'affirmer sa différence quant à l'appréhension de son environnement international. Cette posture légaliste devrait, en principe, exclure l'hypothèse d'une intervention militaire de l'Union européenne en l'absence d'une autorisation expresse du Conseil de sécurité de recourir à la force. Ce point de stratégie politique s'avère primordial. En effet la liaison impérative de la légalité et de la légitimité d'intervention interdirait à l'Union européenne d'intervenir pour la défense de ses valeurs, comme le respect des droits de l'homme, en l'absence d'une autorisation du Conseil de sécurité de recourir à la force. Or, la question de la séparation de la légalité et de la légitimité de l'intervention n'est pas dans le cadre des relations internationales

---

[233] En particulier l'art. 2 § 4 de la charte des Nations Unies ; la littérature est bien sûr consistante sur le sujet, nous citerons notamment H. WEHBERG, « L'interdiction du recours à la force : le principe et les problèmes qui se posent », *RCADI* 1951, vol. 78 121 p., sp. 59 et s. ; C.H.M. WALDOCK, « The regulation of the use of force by individual states in international law », *RCADI* 1952, vol. 81, pp. 451-517 ; M. VIRALLY, « Commentaire de l'article 2 § 4 de la Charte », in J.-P. COT et A. PELLET (éd.), *La Charte des Nations Unies : commentaire article par article*, Economica, 2ème éd., 1991, pp. 115-128 ; N. SCHRIVJER, *Ibid.*, 3ème éd., vol 1, 2005, pp. 437-466 ; E. CANNIZARO et P. PALCHETTI (éd.), C*ustomary International Law on the Use of Force. A Methodological Approach*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2005, XVI-347 p.

[234] V. not. J.AUVRET-FINCK, « Les moyens de la force armée », », *in* L. AZOULAI et L. BURGORGUE-LARSEN, *L'autorité de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2006, p. 186.

[235] « National Security Strategy », the white house, Washington, mai 2010, p. 22. (disponible sur www.whitehoouse.gov).

[236] *Idem.*

une question d'ordre théorique. L'intervention alliée au Kosovo impliquait, par exemple, une subtile opération de décrochage des deux[237].

D'une manière générale, l'histoire de la politique étrangère issue des instances collectives de l'Union européenne est marquée par une position critique vis-à-vis du recours à la force[238]. Cette position se justifierait par une conscience certaine des conséquences néfastes des pratiques interventionnistes qui ont conduit à écarter les critères de moral et de légitimité comme justification aux interventions militaires[239]. Il en résulte que la coopération politique européenne s'est clairement positionnée à l'encontre des interventions effectuées sur de telles bases justificatives. En pratique ont ainsi fait l'objet d'une condamnation l'intervention sud africaine[240], les interventions israéliennes[241], la présence militaire soviétique en Afghanistan[242] ainsi que l'intervention vietnamienne au Cambodge[243]. Comme le rappelle B. DELCOURT, les diverses tentatives visant à légitimer les interventions fondées sur des préoccupations humanitaires n'ont guère convaincu l'Union européenne[244]. Au contraire, la Communauté rappelait systématiquement son attachement aux principes de règlement pacifique des différends et de non recours à la force[245].

---

[237] A propos des éléments avancés pour justifier le recours à la force, v. not., O. CORTEN, « Les ambigüités de la référence au droit international comme facteur de légitimation. Portée et signification d'une formalisation du discours légaliste » *in* O. CORTEN, B. DELCOURT (éd.), *Droit, légitimation et politique extérieure : l'Europe et la guerre du Kosovo*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 226-227. ; sur les étirements de la faculté de recours à la force on consultera not O. CORTEN, *Le droit contre la guerre, l'interdiction de recours à la force en droit international contemporain*, Paris, Pedone, 2008 , VII-867 p.

[238] B. DELCOURT , « Usage de la force et promotion des valeurs et normes internationales : quel(s) fondement(s) pour la politique européenne de sécurité et de défense ? », *Études internationales* 2003, vol. 34, n° 1, p. 8.

[239] O. CORTEN, « Droit, force et légitimité dans une société internationale en mutation », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques* 1996, vol. 37, pp. 86-87 ; J. SALMON, *in* Association droit des gens, *À la recherche du nouvel ordre mondial*, tome 1, Bruxelles, Complexe, 1993, pp. 59-89 ; O. CORTEN invoque également, comme motif à cette volonté de limitation du recours à la force, l'absence de nécessité pour les politiques modernes des Etats membres de l'Union de rechercher des titres juridiques aux fins d'accroître leurs territoires, Droit, force et légitimité… », *op. cit.*, p. 94 et s. (v. égal. « La référence au concept d'intégrité territoriale comme facteur de légitimation de la politique extérieure de l'Union », *Review of European Integration* 2002, vol. XXIV, pp. 137-161)

[240] *Bull. CE* 1985 n°7/8, p. 112 ; *Bull. CE* 1985, n°9, pp. 84-85 ; *Bull. CE* 1986, n° 2, pp. 91-92 ; *Bull. CE* 1986, n° 5, p. 81 ; *Bull. CE* 1987, n° 4, p. 65 ; *Bull. CE* 1987, n° 6, p. 109.

[241] *Bull. CE* 1977 n° 2, p. 69 ; voir encore le caractère « inadmissible des acquisitions de territoires par la force » en Palestine (*Bull. CE* 1979 n° 6, p. 100), la condamnation de l'annexion du Golan (*Bull. CE* 1981 n° 12, p. 76), la condamnation des bombardements effectués sur le Liban (*Bull. CE* 1987 n° 4, 1982, pp. 50- 51) et de l'invasion qui a suivi, (*Bull. CE* 1982 n° 6, pp. 84-85).

[242] *Bull. CE* 1980 n°1, p. 7 ; *Bull. CE* 1980 n° 2, p. 85 ; *Bull. CE* 1981 n° 3, p. 10 ; *Bull. CE* 1981 n° 6, p. 9 ; *Bull. CE* 1985 n° no 12, p. 118.

[243] *Bull. CE* 1980 n° 7/8, p. 91 ; les incursions en territoire thaïlandais ont également été condamnées, *Bull. CE* 1983 n° 4, p. 68 et *Bull. CE* 1984 n° 1, p. 55.

[244] B. DELCOURT , « Usage de la force… », *op. cit.*, p. 9.

[245] Par exemple dans les conflits entre l'Iran et l'Irak ou entre l'Inde et le Pakistan, la CE et ses États membres n'ont jamais manqué de rappeler la nécessité de respecter les principes du règlement pacifique des différends et de l'interdiction de la menace de recourir à la force, *Bull. CE* 1986, n° 4, p. 115 ; *Bull. CE* 1986, n° 7/8, 1986, p. 109 ; *Bull. CE* 1987, n° 1, p. 694 ; *Bull. CE* 1990, n° 4, pp. 77-78.

Il n'en demeure pas moins que l'absence de capacité minorait l'importance de la résistance à la tentation d'utiliser unilatéralement la force. Par ailleurs, et malgré les positions évoquées, les Etats membres de l'Union ont pu se laisser convaincre d'intervenir en l'absence de mandat du Conseil de sécurité[246]. Ainsi, cette circonstance à laquelle s'ajoute l'acquisition d'une force opérationnelle justifie de s'interroger sur la limite éventuelle, aujourd'hui, de la posture légaliste de l'Union européenne.

La crise yougoslave a contribué à animer avec force cette question dans le cadre européen. En menaçant Milosevic de frappes au Kosovo en octobre 1998 puis en déclenchant des frappes aériennes le 24 mars 1999 en l'absence de mandat des Nations Unies, l'OTAN paraît rejeter le caractère absolu du contrôle du Conseil de sécurité sur le recours à la force dans les relations internationales. Ce faisant, l'OTAN créait un précédent en se dispensant d'une base juridique conforme au droit international pour intervenir, ou, plus strictement, en méconnaissant la Charte des Nations Unies pour ce faire[247]. La légitimité de l'intervention ne se fondait plus alors sur une référence directe au système juridique international dont le Conseil de sécurité est le garant en ce qui concerne la sécurité collective[248]. La nécessité d'empêcher une tragédie humaine commandait et justifiait alors, dans le discours de l'OTAN, tant la menace que l'intervention militaire[249]. Le concept stratégique de l'OTAN s'en trouvait alors bouleversé en ce qu'il devait permettre de justifier à la fois un attachement viscérale au respect du droit international et, paradoxalement, la possibilité d'une intervention pourtant hors du cadre obligatoire des Nations Unies[250].

Dans le cadre de l'Union, plusieurs Etats membres, dont notamment la France et l'Allemagne, ont soutenu cette démarche interventionniste. Le malaise palpable à l'idée de malmener le droit à des fins généreuses, élevées au rang de valeurs dans les Etats occidentaux, mérite que l'on s'inquiète de la possible reproduction de ce précédent qui ne doit pas en être

[246] Ce fut le cas lors de l'intervention au Kosovo ; v. O. CORTEN et B. DELCOURT (éd.), *Droit, légitimation et politique extérieure : l'Europe et la guerre du Kosovo*, Bruxelles, Bruylant, 2001, 310 p.
[247] Sur l'insuffisance de ces motivations à rendre légal l'intervention, v. N. VALTICOS, « Les droits de l'homme, le droit international et l'intervention militaire en Yougoslavie. Où va-t-on ? Eclipse du Conseil de sécurité ou réforme du droit de veto ? », *RGDIP* 2000/1, pp. 5-18, sp. 8 ; v. également en ce sens, V. GOWLLAND-DEBBAS, « The Limits of Unilateral Enforcement of Community Objectives in the Framework of UN Peace Maintenance », *EJIL* 2000, vol. 11/2, pp. 361-383 ; D. MOMTAZ, « L''intervention d'humanité' de l'OTAN au Kosovo et la règle du non recours à la force », *RICR* 2000, p. 89-101.
[248] Sur le processus de légitimation de la guerre au Kosovo, v. O. CORTEN et B. DELCOURT (dir.), *Droit, légitimation et politique extérieure : l'Europe et la guerre du Kosovo*, *op. cit.*, 310 p.
[249] G. ANDREANI, « Force et diplomatie. A propos de la guerre du Kosovo », *AFRI* 2000, p. 167 ; v. aussi G. LE FLOCH qui distingue les précédents du Kosovo et de l'Irak, tous deux jugés illégaux, en ce que le premier bénéficiait tout de même d'un cadre légitime, « Le principe de l'interdiction du recours à la force a-t-il encore valeur positive ? », *Droit et cultures* 2009, vol. 57, pp. 49-76.
[250] Sur le renouvellement du concept stratégique de l'OTAN, v. K.-H. KAMP, « L'OTAN après le Kosovo : ange de paix ou gendarme du monde ? ». *Politique étrangère* 1999, n°2, pp. 245-256, sp. 248.

un[251]. Ce trouble conduisait J. FISCHER à insister sur la circonstance que « cette mesure, qui ne se justifie que dans ce cas particulier, ne doit pas établir de précédent pour affaiblir le monopole que détient le Conseil de sécurité de l'ONU en matière d'autorisation du recours à la force internationale légalement acceptable »[252]. La précision est d'autant plus importante que l'illustration que fournit cet exemple apparaissait comme une base de réflexion concernant l'encadrement juridique, et donc l'ouverture, de l'intervention d'humanité[253]. En ce qui concerne l'Union, l'invocation de son attachement à l'essor normatif international n'aide pas à résoudre la question dans une situation où les droits de l'homme se trouvent être invoqués pour justifier l'intervention. En effet, si l'opération militaire ne se réalise pas dans le cadre du droit, elle s'opère tout de même au nom des droits. D'ailleurs, c'est en raison de l'incapacité à défendre ses valeurs en ne recourant qu'aux moyens civils que l'Union européenne s'est résignée à disposer d'un potentiel militaire[254]. En ce sens, les événements qui ont pris place en ex-Yougoslavie ont fortement contribué à l'accélération du processus de développement militaire[255].

Le volontarisme affiché en faveur de la défense des valeurs de l'Union européenne pourrait rendre plausible l'hypothèse d'une intervention se dispensant de l'autorisation du Conseil de sécurité. La promotion du respect des droits de l'homme est, en effet, au cœur de l'action européenne et représente une part importante de son identité internationale, ce qui poussait J. SOLANA à déclarer qu'il serait souhaitable que l'Union renforce son action en ce sens[256]. Par ailleurs, l'importance de ces valeurs est attestée, dans le cadre des interventions externes de l'Union, par leur omniprésence. Chacune des opérations militaires déclenchées par elle se trouve ainsi à œuvrer en faveur de la protection de ces valeurs. Cette circonstance est largement facilitée par l'universalité des valeurs de l'Union, où à tout le moins par le partage

---

[251] Sur le malaise au sein des juristes, v. en particulier S. SUR « Le recours à la force dans l'affaire du Kosovo et le droit internationale », *les notes de l'IFRI n° 22 – serie transatlantique* 2000, 40 p., sp p4 et 5.

[252] Discours de J. FISCHER à la 54e session de l'Assemblée générale des Nations Unies, 22 septembre 1999, (A/54/PV.8) ; L. MICHEL y affirmait expressément au nom de la Belgique « Nous osons espérer que le recours à la force sans l'aval du Conseil de sécurité ne constituera pas un précédent », Assemblée générale des Nations Unies, 25 septembre 1999 (A/54/PV.14).

[253] V. par ex. A. CASSESE, « 'Ex injuria ius oritur'. Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community? », *EJIL* 1999, vol. 10/1, pp. 23-31 ; J. CURRIE, « NATO's Humanitarian Intervention in Kosovo: Making or Breaking International Law ? », *Canadian Yearbook of International Law* 1998, p. 320 ; v. aussi E. BRIMMER, « Les tensions transatlantiques aux Nations Unies et le recours à la force », *AFRI* 2005, p. 93.

[254] B. DELCOURT , « Usage de la force… », *op. cit.*, p. 13.

[255] Ceci peut être compté comme l'un des effets du « traumatisme yougoslave » évoqué par F. PETITEVILLE, *La politique internationale de l'Union européenne*, Paris, Sciences po les presses, 2006, p. 51

[256] B. DELCOURT évoque des discours aux allures « messianique », elle cite notamment le discours de J. SOLANA devant le *Forschunginstitut der Deutschen Gesellschaft fûr Auswärtige Politik*, à Berlin, 14 novembre 2000, *ibid.*, p 17

de celle-ci avec l'ONU. En particulier, le Conseil a mis en place des actions coercitives participant à des objectifs humanistes en raison de la connexion réalisée entre respect des droits de l'homme et sécurité internationale[257]. Au sens positif, la liaison de la PSDC aux décisions des Nations Unies ne souffrent donc pas d'une déconnexion des valeurs de l'Union et de sa volonté de participer au renforcement du cadre institutionnel international.

Malgré l'importance de l'attachement affiché à ces valeurs, il est aujourd'hui peu probable de considérer qu'afin d'assurer leur protection et projection, l'Union européenne déclenche une intervention coercitive sans mandat explicite du Conseil de sécurité[258]. D'un point de vue théorique, une telle action entraînerait un déchirement identitaire puisque, dans le cas de l'Union, le respect des éléments institutionnels est un élément fondamental. D'un point de vue pratique et réaliste, il importe de constater que l'absence de mandat octroyé par le Conseil de sécurité est le révélateur des divergences de la Communauté internationale. Bien que l'on puisse admette l'idée que certaines des opérations ainsi déclenchées se justifient au sens moral ou éthique, l'absence de mandat révèle l'absence de soutien universel de la Communauté internationale à l'action. Ces divergences quant à la nécessité d'intervenir peuvent naturellement se retrouver au plan européen. Par conséquent, une action militaire de l'Union européenne est inenvisageable. S'agissant de l'intervention en Irak en 2003, par exemple, les divergences de position des Etats membres expliquaient qu'une action de l'Union européenne ne puisse être mise en œuvre[259].

Il reste néanmoins possible que se présente l'hypothèse d'une situation où les positions des Etats membres convergent en faveur d'une intervention malgré l'absence de position favorable du Conseil de sécurité. En ce cas toutefois, la multiplication des références opérées par l'Union à la responsabilité première du Conseil de sécurité dans le cadre du maintien de la paix, ainsi que les expériences passées, semblent indiquer que « collectivement […] les États membres de l'Union ne sont pas encore disposés à accepter ce qu'une certaine doctrine suggère depuis longtemps : que l'Europe se transforme en une institution dont la tâche principale serait

[257] V. par exemple concernant le siège de Sarajevo, *Bull. UE* 1994, no 1, pt. 1.3.6 ; sur la question v. O. CORTEN et P. KLEIN, *Droit d'ingérence ou obligation de réaction ? les possibilités d'action visant à assurer le respect des droits de la personne face au principe de non-intervention* , Bruxelles, Bruylant, 2e éd., 1996, XVI-309 p. et le Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, *La responsabilité de protéger*, décembre 2001, http://www.crdi.ca.

[258] V. M. ORTEGA, « L'intervention militaire et l'Union européenne », *Cahiers de Chaillot* 2001, n° 45, p. 127.

[259] Il convient en effet de ne pas oublier lorsque sont examinés ces opérations qu'elles résultent toutes d'une décision consensuelle des 26 Etats participant à la PSDC, A. RAYROUX, « Adaptation, projection, convergence ? L'européanisation de la défense et l'intervention militaire EUFOR Tchad/RCA », *Politique européenne* 2011, n° 34, vol. 2, p. 202.

de défendre la démocratie, l'économie de marché et les droits et libertés fondamentales, le cas échéant en recourant unilatéralement à la force militaire »[260].

Ce positionnement rigoureusement respectueux du formalisme institutionnel garant des objectifs de la Charte serait aisé pour l'Union européenne compte tenu de sa structure. En effet, si elle s'ancre, pour sa part, dans un positionnement « post-moderne »[261], ses Etats demeurent libres, au regard du droit de l'Union européenne, d'intervenir au nom des valeurs qu'ils partagent. La torture infligée par le choix impossible entre la défense de ses valeurs phares et celle de l'institutionnalisation mondiale nécessaire à la sécurité internationale est donc largement relativisée par la certitude que les Etats membres ne souffrent pas d'un tel dilemme. L'inaction de l'Union, au contraire de celle du Conseil de sécurité, libère les Etats membres du cadre collectif pour leur rendre la possibilité d'agir en Etat souverain.

La recherche systématique du fondement onusien confère à l'action de l'Union européenne une légitimité que l'on ne saurait remettre en cause. Loin de l'impérialisme, son action combine à la défense de ses valeurs le respect d'un système multilatéral qui, au terme de sa stratégie, est le soutien principal du « monde meilleur » qu'elle cherche à créer[262]. Cette volonté de recueillir l'adhésion universelle justifie le cadre largement multilatéral qui imprègne ses actions militaires[263].

2) La mise en valeur du multilatéralisme

Le fondement onusien systématique est révélateur du refus de l'Union européenne de céder à la tentation unilatéraliste d'intervenir en faveur de la défense de ses intérêts et valeurs. Une telle approche conduit naturellement l'Union à forcer le rapprochement opérationnel avec les Nations Unies[264]. Ainsi, les deux missions déployées en République démocratique du Congo ont pour objet de soutenir la mission des Nations Unies opérant dans ce pays. La première afin

[260] B. DELCOURT, « Usage de la force… », *op. cit.*, p. 22

[261] J. A. CAPORASO, "The European Union and Forms of State : Westphalian, Regulatory or Post-modern ? ", *JCMS* 1996, no 34, pp. 29-52.

[262] Stratégie européenne de sécurité, « Une Europe sûre dans un monde meilleur », Bruxelles, 12 déc. 2003.

[263] Par ailleurs, les institutions de l'Union estiment qu''elle obtient de meilleurs résultats lorsqu'elle est soutenue par l'opinion publique ce qui justifie de recueillir l'aval du Conseil de l'ONU (Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité – Assurer la sécurité dans un monde en mutation », Bruxelles, 11 décembre 2008, p. 2) ; sur l'importance de l'opinion publique, v. par exemple les remarques de A. RAYROUX concernant l'Irlande, *Ibid*.

[264] L'attachement se constate déjà dans les faits en ce que l'Union entend soutenir l'ensemble des opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Ainsi lors de l'adoption de sa stratégie de sécurité, elle soutenait les seize opération de l'ONU en cours, Stratégie européenne de sécurité, « Une Europe sûre dans un monde meilleur », préc., p 11 . La volonté d'accroître ce rapprochement opérationnel se retrouve également dans la déclaration conjointe UE-Nations Unies de 2007.

de faire face à une crise humanitaire, la seconde afin de renforcer un dispositif international durant la période charnière des élections[265].

Dès sa deuxième opération militaire, la PESD apportait son soutien à une mission de l'Organisation des Nations Unies[266]. La réussite de l'opération a d'ailleurs incontestablement contribué au renforcement de la mission de l'Organisation des Nations unies en République Démocratique du Congo (MONUC) créée par la résolution 1279 du 30 novembre 1999[267]. L'opération EUFOR RD Congo qui marque le retour, militaire, de l'Union européenne en République démocratique du Congo s'inscrit dans un contexte similaire. En effet, également lancée à la demande du Secrétaire général, la mission européenne a pour rôle de soutenir la MONUC pendant la durée du processus électoral[268]. Plus encore que la première mission en République démocratique du Congo, cette opération trouve sa réussite et sa mission directement liée à l'évolution de la mission des Nations Unies. Dans ce contexte, la force européenne se trouvait exclue des zones dans lesquelles la MONUC pouvait remplir sa tâche sans son aide[269]. Juridiquement, elle possède donc comme caractéristique particulière de n'être nullement autonome puisque son objet consiste uniquement à renforcer une opération internationale. Par conséquent, les interventions de l'Union européenne se trouvaient étroitement encadrées par les concertations avec les autorités locales et la MONUC.

L'opération militaire de l'Union européenne au Tchad et en République centre africaine visait également à soutenir directement les Nations Unies sur le terrain. En particulier, l'opération avait pour objectif d'assurer la sécurité du personnel, des locaux, des installations et du matériel des Nations Unies[270]. La contribution de l'Union a permis aux Nations Unies de disposer d'un cadre plus favorable aux interventions internationales en améliorant l'environnement sécuritaire. Une fois l'opération achevée, c'est par une composante militaire

---

[265] L'opération Artémis vise à rétablir la sécurité dans la zone de Bunia, notamment en appuyant l'accord de cessez-le-feu de Lusaka, art. 1 de la position commune 2003/319/PESC du 8 mai 2003, *JO* L 11.87 du 9.5.2003 ; l'opération EUFOR RD Congo fondée sur l'action commune 2006/319/PESC vise à soutenir la MONUC pendant le processus électoral, article premier, *JO* L 116/99 du 29.4.2006.

[266] Article 2 de la position commune 2003/319/PESC, préc.

[267] Selon les remarques émises par J. SOLANA, à l'occasion de la fin de l'opération « Artémis » à Bunia (République démocratique du Congo), Bruxelles, 1er septembre 2003 (S0168/03).

[268] Résolution 1671 (2006) adoptée par le Conseil de sécurité à sa 5421e séance, le 25 avril 2006 ; action commune 2006/319/PESC du Conseil du 27 avril 2006 relative à l'opération militaire de l'Union européenne d'appui à la mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC) pendant le processus électoral, *JO* L 116/98 du 29.4.2006

[269] Résolution 1671 (2006) du Conseil de sécurité des Nations Unies adoptée le 25 avril 2006.

[270] L'opération vise à soutenir la mise en place d'une présence multidimensionnelle de l'ONU qui inclura la MINURCAT conformément au mandat donné par la résolution 1778 du Conseil de sécurité des Nations Unies du 25 septembre 2007, art. 1 § 1 de l'action commune 2007/677/PESC du Conseil du 15 octobre 2007 relative à l'opération militaire de l'Union européenne en République du Tchad et en République centrafricaine, *JO* L 279/21 du 23.10.2007.

intégrée à la mission MINURCAT qu'elle est relevée. Cette dernière a donc pu bénéficier d'un climat plus sécurisé en plus des apports logistiques et matériels réalisés par la mission de l'Union européenne dans la mesure où nombre d'Etats membres ayant participés à l'EUFOR se trouvent alors intégrés à la MINURCAT[271]. A ce propos, l'Union européenne estime que la mission EUFOR Tchad a permis à la MINURCAT de devenir opérationnelle sur l'ensemble de sa zone d'action[272]. De même qu'elle aurait permis l'accélération du déploiement de la MINUAD[273]. Le soutien de l'Union européenne à l'action conduite par l'ONU est encore plus évident dans le projet d'intervention en Lybie. Non content de fonder cette opération, comme cela est usuel, sur les résolutions des Nations Unies, l'Union européenne lie son déclenchement effectif à la décision du bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations Unies[274]. De fait, l'Union propose alors aux Nations Unies une opération militaire à la demande, prête à répondre aux besoins de l'organisation universelle.

A ces opérations militaires s'ajoutent les soutiens apportés par les missions civiles dans le cadre de la gestion de crise[275]. L'ensemble formé met en lumière la volonté européenne de devenir l'un des partenaires principaux de l'organisation[276]. Le cadre juridique offert par le Chapitre VIII relatif aux accords régionaux permet aux Nations Unies de s'appuyer sur les organisations régionales y compris dans les cas où le recours à la coercition s'avère nécessaire[277]. Le chapitre VIII porte en lui les fondements de la décentralisation du maintien de la paix permettant aux organisations telles que l'Union européenne d'occuper une place plus

[271] C'est le cas de l'Irlande, de la Finlande, de l'Autriche, de la Pologne, de la France, de l'Albanie, de la Croatie et de la Russie ; au total, environ 2 000 hommes ayant servi dans le cadre de l'EUFOR sont ainsi intégrés passés à la mission des Nations Unies.

[272]Service de presse du Conseil, v. annexe au discours de J. SOLANA adressant ses félicitations au Lieutenant général Patrick, commandant de l'EUFOR Tchad/RCA, à propos de l'achèvement réussi de la mission, 18 mars 2009 (S076/09).

[273] *Idem.*

[274] Art. 1er, § 1de la décision 2011/210/PESC du Conseil du 1er avril 2011 relative à une opération militaire de l'Union européenne à l'appui d'opérations d'aide humanitaire en réponse à la situation de crise en Libye (opération EUFOR Libye), *JO* L 89/17 du 5.4.2011

[275] Plusieurs missions de l'Union européenne renforcent, ou ont renforcé, les opérations des Nations Unies en raison de leur activité sur la même zone géographique : ainsi, par exemple, l'EUPOL Afghanistan opérait en conjonction de la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA) ; les missions EUSEC RDC et EUPOL RDC de la MONUC ; la mission EU RSS en Guinée Bissau du Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Guinée Bissau (BINUGBIS) ; la mission EUAVSEC Sud Soudan de la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud (MINUSS).

[276] La stratégie européenne de sécurité énonce, en ce sens, que « [l]'UE devra soutenir l'action des Nations Unies en réponse aux menaces qui pèsent sur la paix et la sécurité internationales. L'UE est déterminée à renforcer sa coopération avec les Nations Unies pour ce qui est d'aider les pays sortant d'un conflit et à fournir un soutien accru aux Nations Unies dans le cadre de la gestion de crises à court terme », préc., p 11

[277] Ainsi que l'énonce le paragraphe premier de l'article 53 de la Charte : « [l]e Conseil de sécurité utilise, s'il y a lieu, les accords ou organismes régionaux pour l'application des mesures coercitives prises sous son autorité. Toutefois, aucune action coercitive ne sera entreprise en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux sans l'autorisation du Conseil de sécurité ».

importante dans la réalisation de cette tâche[278]. La décentralisation proposée par l'ancien Secrétaire général B. BOUTROS-GHALI ne confère aucun blanc seing à ces organisations qui se trouvent, concernant les questions relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationale, sous l'autorité du Conseil de sécurité[279]. A l'instar de l'OTAN qui s'est montrée réticente à accepter d'être une organisation internationale au sens du Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies[280], l'Union a rejeté cette qualification[281]. L'absence de référence à ce chapitre n'empêche en rien le Conseil d'autoriser expressément les opérations militaires de l'Union, il ne vise alors que les dispositions du chapitre VII. Les rapports bilatéraux entre les deux organisations ne peuvent sortir que renforcés d'une collaboration qui s'inscrit dans le cadre des stratégies de développement de chacun et dans une vision partagée de l'ordre international[282].

Dès lors, il n'est pas surprenant que son refus de l'unilatéralisme la conduise également à œuvrer dans le sens d'un multilatéralisme régionale qu'elle prône par ailleurs[283] et qui semble conforme aux attentes des Nations Unies[284]. Compte tenu des liens importants entretenus par les membres de l'Union européenne avec l'OTAN, la collaboration institutionnelle de l'Union européenne et de l'OTAN devait naturellement conduire à une collaboration opérationnelle telle que les opérations Concordia et Althéa l'illustrent. Dans la mesure où ses autres opérations

---

[278] B. BOUTROS-GHALI, « agenda pour la paix 1992 », Nations Unies, News York, 1992, p 40.

[279] Selon l'article 54 de la Charte, « Le Conseil de sécurité doit, en tout temps, être tenu pleinement au courant de toute action entreprise ou envisagée, en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux, pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales ».

[280] La déclaration du sous-secrétaire général adjoint délégué aux affaires politiques de l'OTAN devant le Conseil de sécurité (Coopération entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales dans le processusde stabilisation, doc. s/PV.5007, 20 juillet 2004), est particulièrement explicite lorsqu'il énonce que « l'alliance ne se considère pas officiellement comme une organisation régionale au titre du chapitre VIII de la Charte des Nations Unies » ; L. BOISSON DE CHAZOURNES, « Relations entre organisations régionales et organisations universelles », *RCADI* 2010, vol. 347, p. 253 ; B. SIMMA, "NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects", *EJIL* 1999, p. 10 ; C. ZORGBIBE indique, pour sa part, que la transformation de l'OTAN consécutive à la fin de la guerre froide pourrait la pousser à se revendiquer de cette catégorie, C. ZORGBIBE, « Pourquoi l'OTAN ? », *Études* 2003, vol. 4, Tome 398, p. 461.

[281] L. BOISSON DE CHAZOURNES, *Ibid.* ; TH. TARDY, "The European union and the united nations: global versus regional Multilateralism", *Studia Diplomatica* 2007, vol. LX, pp. 191-209, p. 197; J. CLOSS, "EU-UN cooperation on crisis Management — Putting Effective Multilateralism into Practice", *in* J. WOUTERS, F. HOFFMEISTER et T. RUYS (dir.), *The United Nations and the European Union: An Ever Stronger Partnership*, La Haye, T. M. c. Asser Press, 2006, p. 265; K. GRAHAM, "UN-EU cooperation on security: In search of "Effective Multilateralism" and Balanced division of Tasks", *in* J. WOUTERS, F. HOFFMEISTER et T. RUYS (dir.), *The United Nations and the European Union: An Ever stronger Partnership*, La Haye, T. M. c. Asser Press, 2006, p. 294 ; plus généralement, A. GESLIN mentionne que les organisations internationales n'ont pas entendu accepter un rapport de soumission, Le pouvoir d'habilitation du Conseil de sécurité : la délégation des pouvoirs du Conseil aux organisations internationales », *RBDI* 2004, n° 2, p. 484-485.

[282] A ceci s'ajoute également un argument tenant à l'efficacité des opérations qui se trouve accrue dès lors que sont associés la Communauté internationale et les parties prenantes locales, Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité préc., p. 8.

[283] V. *supra* Partie, Titre I, Chapitre II, Section I.

[284] Le rapport sur la stratégie européenne de sécurité estime que « [p]our être durables, les solutions aux conflits doivent associer tous les acteurs régionaux ayant un intérêt commun pour la paix », Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité préc., p. 2.

militaires ont pour cadre géographique l'Afrique, et compte tenu de sa faveur politique au développement des institutions régionales, il n'est nullement surprenant que ses interventions intègrent une dimension de coopération inter régionale. Celle-ci se trouve même plus présente dans le cadre militaire que civil des gestions de crises. L'opération Artemis a par exemple permis à l'Union européenne d'apporter son soutien à l'action conduite par l'Union africaine en plus de celui apportée à celle des Nations Unies[285]. Son partenariat avec l'Union africaine[286] se trouve largement renforcé par la coopération réalisée sur le plan opérationnel. Ainsi, en plus de soutenir financièrement la mission de l'Union africaine en Somalie[287], l'Union européenne entend coordonner l'action conduite dans le cadre de son opération EUTM Somalie avec les opérations militaires conduites par l'Union africaine[288].

Les relations entre les crises situées au Soudan et à la frontière du Tchad et de la République centrafricaine impliquent une interdépendance inévitable des situations et des opérations s'y déroulant. De sorte que la Mission mixte des Nations Unies et de l'Union africaine profite de l'action de l'Union européenne lors de la mise en place de la MINURCAT[289]. L'engagement de l'Union européenne dans ce cadre résulte explicitement de sa volonté de soutenir les actions conduites conjointement par l'ONU et l'UA aux fins de résoudre la crise dans la région du Darfour[290]. Cette volonté avait d'ailleurs poussé l'Union européenne à apporter plus directement son soutien à l'organisation africaine dans le cadre du déploiement de la mission civilo-militaire au Darfour visant à soutenir les opérations de l'Union africaine AMIS et AMISOM opérant au Darfour et en Somalie[291].

Cette claire volonté de soutien repose sur plusieurs motifs. En premier lieu, le partenariat stratégique mis en place entre les deux institutions mettait en lumière la volonté de l'Union européenne de voir l'Union africaine progresser dans son processus d'intégration régional dans le cadre de sa politique de promotion du multi régionalisme[292]. L'accroissement de la coopération inter régionale, spécialement dans des situations de tension importante, favorise

[285] Art. 2 de la position commune 2003/319/ PESC du Conseil du 8 mai 2003, *JO* L 115/87 du 9.5.2003
[286] V. *supra* Partie II, Titre I, Chapitre II, Section I.
[287] Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM) créée par le Conseil pour la sécurité et pour la paix de l'Union africaine le 19 janvier 2007
[288] Art. 1 § 1 de la décision 2010/96/PESC du Conseil du 15 février 2010 relative à une mission militaire de l'Union européenne visant à contribuer à la formation des forces de sécurité somaliennes, *JO* L 44/16 du 19.2.2010.
[289] V. le § 1 du préambule de l'action commune 2007/677/PESC du Conseil du 15 octobre 2007 relative à l'opération militaire de l'Union européenne en République du Tchad et en République centrafricaine *JO* L 279/21 du 23.10.2007 ; et résolution 1778 du 25 septembre 2007.
[290] § 2 du préambule de l'action commune 2007/677/PESC, préc.
[291] Par l'action commune 2005/557/PESC, l'Union européenne a mis en place une action de soutien civilo-militaire aux missions de l'Union africaine dans la région soudanaise du Darfour et en Somalie (AMIS/AMISOM), *JO* L 188/46 du 20.7.2005.
[292] v. *supra* Partie II, Titre I, Chapitre II, Section I.

alors le rapprochement entre les deux organisations régionales. En deuxième lieu, il est possible d'estimer que l'Union européenne prend garde de ne pas empiéter sur la responsabilité première de cette organisation dans le maintien de la sécurité sur son continent. De plus il est possible d'imaginer que l'Union européenne veut ainsi réduire son engagement militaire hors de ses frontières en usant des forces locales. Enfin, cette position qui la conduit à conserver un certain retrait participe également au renforcement du processus de légitimation de ses opérations militaires dès lors qu'elles se déroulent avec l'assentiment d'un acteur régional bénéficiant d'une légitimité certaine sur ces territoires.

Il convient d'ajouter que cette posture multilatéraliste la pousse également à favoriser, lorsque cela s'avère possible, l'intégration d'Etats tiers[293]. L'opération militaire au Tchad et en République centrafricaine a été l'occasion pour l'Union européenne d'associer plusieurs pays non membres dans le cadre de son opération[294]. Certes l'association de l'Albanie et de la Croatie[295], candidats à l'adhésion apparaît peu surprenante. Celle de la Fédération de Russie[296] apparaît tout au contraire s'inscrire dans un souci de renforcer l'aspect résolument multilatéraliste de ses interventions armées. De cette recherche d'intégration de ses partenaires mondiaux ressort le souhait d'une légitimation universelle de sa politique opérationnelle. En cela, l'Union européenne ne tire pas profit de ses missions militaires en affichant sa puissance militaire. La mise en place d'une opération militaire de l'Union constitue moins une démonstration de sa puissance militaire que de sa capacité à rassembler des alliés ou à leur prêter main forte dans l'exercice d'une mission fondée sur un intérêt universel.

Cette recherche de légitimité universelle ou d'adhésion universelle à son action internationale explique naturellement la position défavorable à l'intervention unilatérale. Elle a également pour conséquence la mise en avant du caractère consensuel des opérations militaires avalisées par les Nations Unies. Les opérations militaires de l'Union européenne tirent en effet leur double légitimité de l'assentiment expresse des Etats hôtes et objets des interventions

[293] Le recours aux arrangements de « Berlin plus » limite cette possibilité puisque ne peuvent être inclus des Etats non membres de l'OTAN. Cette circonstance peut alors expliquer qu'il n'y ait plus été fait appel.
[294] Décision TCHAD/1/2008 du Comité politique et de sécurité du 13 février 2008 relative à l'acceptation de contributions d'États tiers à l'opération militaire de l'Union européenne en République du Tchad et en République centrafricaine (2008/172/PESC).
[295] Accord entre l'Union européenne et la République de Croatie, sur la participation de la République de Croatie à l'opération militaire de l'Union européenne en République du Tchad et en République centrafricaine (opération EUFOR Tchad/RCA), *JO* L 268/33 du 9.10.2008 ; accord entre l'Union européenne et la République d'Albanie, sur la participation de la République d'Albanie à l'opération militaire de l'Union européenne en République du Tchad et en République centrafricaine (opération EUFOR Tchad/RCA), *JO* L 217/19 du 13.8.2008.
[296] Accord entre l'Union européenne et la Fédération de Russie sur la participation de la Fédération de Russie à l'opération militaire de l'Union européenne en République du Tchad et en République centrafricaine (EUFOR Tchad/RCA), *JO* L 307/16 du 18.11.2008.

déployées. Par exemple, l'opération Concordia trouve en partie son fondement dans l'invitation émanant des autorités de l'ancienne République yougoslave de Macédoine et faite à l'Union de prendre la relève de l'opération *allied Harmony*[297]. Les références faites dans les actions communes aux demandes des gouvernements témoignent de l'importance de ce que la présence de l'Union soit acceptée voire réclamée.

Lors du déroulement des opérations, l'importance de l'Etat d'accueil s'avère considérable dans le cas d'opérations visant à une réforme du cadre sécuritaire ou de missions visant à faire respecter des accords de stabilisation ou de cessez-le-feu. Toutes les entreprises de réforme, sur une base civile ou militaire, nécessitent impérativement une forte implication de l'Etat visé. Les missions de formation militaire ne peuvent produire de résultats tangibles que pour autant que l'Etat ciblé s'engage fermement sur le chemin des réformes. La mission EUTM Somalie, par exemple, consiste en un vaste programme de formation. Elle vise notamment à « contribuer à définir une perspective globale et durable pour le développement du secteur de la sécurité en Somalie grâce au renforcement des forces de sécurité somaliennes »[298]. La réalisation d'un objectif si ambitieux nécessite impérativement l'assentiment des autorités locales concernées. La recherche de cette adhésion offre donc à l'Union un gage minimal quant à l'attitude qu'adoptera le pays dans lequel elle intervient. Plus généralement, la recherche de l'ensemble de ces éléments de légitimité contribue à renforcer l'idée de refus de l'unilatéralisme que l'on trouve dans la stratégie européenne[299].

[297] L'invitation émane d'une lettre en date du 17 janvier 2003 qui sera ensuite suivi par un échange de lettres, v. le 5ème paragraphe du préambule de l'action commune 2003/92/PESC du Conseil du 27 janvier 2003 relative à l'opération militaire de l'Union européenne dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, *JO* L 34/26 du 11.2.2003.

[298] L'article 1 § 1 de la décision 2010/96/PESC du Conseil du 15 février 2010 relative à une mission militaire de l'Union européenne visant à contribuer à la formation des forces de sécurité somaliennes dispose que : « L'objectif de la mission militaire de l'Union européenne est en particulier de contribuer à définir une perspective globale et durable pour le développement du secteur de la sécurité en Somalie grâce au renforcement des forces de sécurité somaliennes, en assurant une formation militaire spécifique et en appuyant la formation dispensée en Ouganda à 2 000 recrues somaliennes jusqu'au niveau de la section, y compris une formation modulaire et spécialisée adéquate à l'intention des officiers et des sous-officiers. », *JO* L 44/16 du19.2.2010.

[299] V. en ce sens J. AUVRET-FINCK, « Les moyens de la force armée », *in* L. AZOULAI et L. BURGORGUE-LARSEN, *l'autorité de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2006, p. 186.

B) L'affirmation d'un modèle sécuritaire non fondé sur une prépondérance militaire

Le développement limité du cadre militaire en comparaison du cadre opérationnel civil constitue un indice sérieux des préférences de l'Union concernant les modalités selon lesquelles elle conduit sa politique extérieure. En ce sens, la dimension militaire semble s'intégrer respectueusement dans le cadre plus global de la politique extérieure mise en place par l'Union européenne avant qu'elle ne dispose de véritables possibilités opérationnelles. La poursuite de cette intégration cohérente suppose que l'élément militaire ne devienne pas l'élément prépondérant de sa stratégie sécuritaire (1). De la même manière, il s'avère alors important que cet élément s'intègre à une approche multidimensionnelle des crises internationales (2).

1) Le recours à la force comme élément non prépondérant du concept stratégique de l'Union européenne

Compte tenu du développement militaire limité et de son usage strictement encadré, il demeure, à notre sens, possible de continuer de qualifier l'Union d'acteur civil des relations internationales[300]. Dans cette perspective, la fin du concept de puissance civile ne devrait être acté que lorsque que l'Union cessera de privilégier des « modes opératoires coopératifs sur le recours à la force »[301]. Il est donc naturel de se demander si ses nouvelles capacités ont conduit l'Union européenne à repenser son rapport à la force dans le cadre de sa stratégie sécuritaire. La culture stratégique de l'Union aurait, en effet, pu se trouver modifiée par sa confrontation à la réalité des relations internationales qu'elle refuserait de voir depuis sa tour d'ivoire[302]. Ce tournant dans la construction de l'Europe en tant qu'acteur international pourrait ainsi influer sur la « maturation d'une culture stratégique »[303].

Aux termes de la stratégie européenne de sécurité, les instances de l'Union paraissent estimer que nombre de crises contemporaines sont dues à des faiblesses étatiques structurelles

[300] Pour un avis contraire, v. K. SMITH, "The End of Civilian Power EU : A Welcome Demise or a Cause for Concern ", *The International Spectator* avril-juin 2000, vol. 2, no 25, pp. 11-28.
[301] I. BASTIEN et F. PETITEVILLE, « La politique étrangère européenne en débats », *Politique européenne* 2005, n°3, vol. 17, p. 7 ; v. K. SMITH, "The End of Civilian Power …", *op. cit.* ; S. STAVRIDIS, "Militarising the EU : the Concept of Civilian Power Revisited", *The international Spectator* 2001, n°4, vol. 36, p. 43-50 ; A. TREACHER, "From Civilian Power to Military Actor : the EU's resistible transformation", *EFAR* 2004, n° 1, vol. 9, pp. 49-66.
[302] R. KAGAN, *La puissance et la faiblesse, Les Etats-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial*, New York, Plon, 2003, p. 117
[303] B. IRONDELLE, « L'Europe de la défense à la croisée des chemins ? », *Critique internationale*, 2005, vol. 1, n° 26, p. 5 ; v. J. HOWORTH, "The CESDP and the Forging of a European Security Culture", *Politique européenne* 2002, vol. 8, pp. 88-108.

empêchant l'appareil d'Etat de fonctionner correctement et entraînant une instabilité[304]. La stratégie européenne appréhende ces éléments comme autant de menaces à la sécurité et à la stabilité de l'Union européenne[305]. Elle indique concevoir à leur encontre des réponses adéquates qu'elle n'entend pas fonder sur une utilisation exacerbée de l'instrument militaire. Par exemple, après avoir qualifié la déliquescence d'Etats de menace, l'Union envisage de réagir à la situation préoccupante des Balkans, de l'Afghanistan et de la République démocratique du Congo en se fondant sur le rétablissement de la bonne gestion des affaires publiques, de la promotion de la démocratie et de l'accroissement de la capacité des Etats à lutter contre la criminalité organisée[306].

Du point de vue de l'Union européenne, l'émergence d'une crise représente l'échec des politiques conventionnelles, et plus particulièrement des politiques de coopération au développement, mises en œuvre. Dans ce contexte, il paraît évident que la réponse militaire se trouvera être largement insuffisante à normaliser la situation potentiellement dangereuse sur le long terme. Par exemple, concernant la Somalie, l'Union mettait en avant sa volonté de briser le cercle vicieux de gestion déficient des affaires publiques et de conflits à répétition[307]. Or, la seule utilisation de moyens militaires ne permettait pas une réalisation de l'ensemble de cet objectif.

Dès lors, lorsque la stratégie s'aventure à proposer des moyens de lutte contre ces menaces. Ceux-ci sont résolument tournés vers des modalités civiles. Ainsi, l'Union estime que « la prolifération [des armes de destruction massive] peut être maîtrisée par les contrôles à l'exportation et contrée par un jeu de pressions politiques, économiques et autres »[308]. Si elle admet l'usage de moyens militaires pour s'attaquer au terrorisme, elle juge nécessaire de disposer également de moyens policiers et judiciaires[309]. De même que, s'agissant de la situation des Etats en déliquescence, les moyens militaires ne peuvent dispenser l'Union de recourir à des moyens humanitaires afin de répondre aux crises immédiates[310]. Plus généralement, J. SOLANA constatait que « contrairement à la menace massive et visible du

[304] Ainsi que le mentionne la stratégie européenne de sécurité, Stratégie européenne de sécurité, p. 4 (la stratégie rejoint sur ce point l'analyse faite par B. BOUTROS-GHALI dans son rapport sur l'agenda pour la paix, « Supplément de l'Agenda pour la paix… », préc., § 13).
[305] Selon la stratégie européenne de sécurité, les principales menaces sont constituées par le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive, les conflits régionaux, la déliquescence d'Etats et la criminalité organisée, stratégie européenne de sécurité préc., pp. 3-4.
[306] Stratégie européenne de sécurité, p. 6.
[307] Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité préc., p. 8.
[308] Stratégie européenne de sécurité, p. 7.
[309] *Idem.*
[310] *Idem.*

temps de la guerre froide, aucune des nouvelles menaces n'est purement militaire et ne peut être contrée par des moyens purement militaires ».

La limitation de l'essor des capacités militaires de l'Union européenne s'explique donc, au moins en partie, par ce concept stratégique sécuritaire. Il implique en effet de relativiser l'apport des ressources militaires à lutte contre les menaces pesant sur l'Union. Par conséquent, la composante militaire de sa politique extérieure n'est identifiée ni comme le seul élément, ni même comme le fer de lance de sa politique de sécurité.

Sont donc préférées aux opérations militaires, des « interventions en amont, rapides et, si nécessaire, robustes »[311]. Ainsi que le haut représentant pour la PESC l'affirmait, l'approche de l'Union « doit viser avant tout à empêcher les menaces de devenir des sources de conflit, et ce à un stade précoce »[312]. L'idée maîtresse est alors de développer la capacité européenne à anticiper les crises afin de les éviter, et lorsque cela échoue, de faire preuve de la plus grande réactivité[313]. Concernant les capacités militaires, les bataillons GT 1 500 répondent à cet objectif de déploiement rapide et efficace qui devrait permettre à l'Union, en participant à une résolution ou du moins une stabilisation rapide de la crise, de ne pas avoir à envisager un déploiement massivement plus important.

Au plan stratégique, la propension à faire usage des moyens militaires est donc d'autant plus réduite que ses politiques plus « douces » permettant de renforcer sa sécurité sont développées. En effet, l'ensemble des actions développées dans le cadre de son action extérieure, et visant en particulier à promouvoir la bonne gouvernance, les droits de l'homme et le développement, s'inscrivent dans une perspective sécuritaire de longue haleine[314]. Au contraire des opérations militaires qui s'apparentent à une réaction immédiate ayant pour but d'endiguer les symptômes les plus graves d'une crise, ces politiques s'attaquent « aux causes profondes des conflits et de l'insécurité »[315]. De ce point de vue, et bien qu'il soit nécessaire, le recours à la dimension militaire de la politique européenne ne constitue qu'un outil d'urgence aux effets curatifs limités. La gestion de crise, y compris dans sa dimension civile, relève d'ailleurs de cette catégorie. Ainsi, le véritable remède aux crises internationales est constitué, dans cette optique, par la politique générale de l'Union. Dans cette perspective, la politique de développement représente alors le fer de lance de la stratégie sécuritaire de l'Union européenne.

[311] Stratégie européenne de sécurité, p. 11.
[312] Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité, préc., p. 9.
[313] *Idem.*
[314] V. le rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité, préc., p. 2
[315] Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité, préc., p. 8 ; le rapport souligne que l'Union a déjà admis dans sa stratégie de sécurité et dans le consensus européen pour le développement le lien indicible entre développement durable et paix et sécurité, idem, p. 8.

La liaison de ses missions de crise avec cette politique générale s'avère stratégiquement cruciale. Ceci explique l'importance de l'intégration des pays ciblés dans le cadre des politiques conventionnelles, pendant ou aux termes de l'opération. Ainsi, l'opération Althea, par exemple, intégrait la dimension associative à l'Union de sa politique à l'égard de la Bosnie[316].

En ce sens, si les missions civiles et les opérations militaires constituent la part la plus visible de la gestion de crise pratiquées par l'Union européenne, l'ensemble de ses autres politiques extérieures se trouve également mobilisé pour atteindre les objectifs généraux de la sécurité européenne[317]. Ainsi, « les instruments économiques permettent de reconstruire et la gestion civile des crises aide à restaurer un gouvernement civil »[318]. Il est possible de juger que les politiques de développement constituent de fait les véritables pivots de la politique de gestion de crise de l'Union européenne. La politique de voisinage, de part ses objectifs en matière sécuritaire représenterait ainsi le principal instrument de prévention des crises internationales sur le continent européen[319]. Cette perspective justifie, par exemple, l'insertion de dispositions concernant la lutte contre la prolifération des armes ou la lutte contre le terrorisme dans un accord d'association ayant pour objectif premier le développement des pays d'Afrique, du Caraïbe et du pacifique[320].

[316] Ainsi le § 9 du préambule de l'action commune 2004/570/PESC du Conseil du 12 juillet 2004 mentionne ue l'opération vise à établir un climat propice à la mise en œuvre du processus de stabilisation et d'association (PSA) ; le § 10 du préambule énonce quant à lui que « Cette opération devrait renforcer l'approche globale de l'UE à l'égard de la Bosnie-et-Herzégovine et apporter un soutien aux progrès que ce pays accomplit par lui-même en vue de son intégration dans l'UE, l'objectif étant, à moyen terme, la signature d'un accord de stabilisation et d'association ».

[317] Ainsi que le prévoit d'ailleurs la Stratégie européenne de sécurité, préc., p. 11.

[318] Stratégie européenne de sécurité, préc., p. 7.

[319] V. *supra.* Partie II, Titre I, Chapitre I, Section II.

[320] Art. 11a et 11b de l'accord de Cotonou consolidé (accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000, *JO* L 317/3 du 15.12.2000 ; modifié par l'accord modifiant l'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000, *JO* L 209/27 du 11.08.2005 ; puis par l'accord modifiant, pour la deuxième fois, l'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000 et modifié une première fois à Luxembourg le 25 juin 2005, *JO* L 287/3 du 4.11.2010

2) La préférence affichée en faveur d'une gestion multi-dimensionnelle post crise

Dans la mesure où sa stratégie tend à relativiser les apports possibles des moyens militaires dans la gestion de crise, elle implique nécessairement que la politique de gestion de crise de l'Union européenne repose sur une vision plus large que le domaine militaire. Cette hypothèse paraît être confirmée par la circonstance que la dimension civile de la gestion de crise se soit pus aisément développée que sa composante militaire[321]. Par ailleurs, la PSDC intègre ces deux dimensions sans établir de distinction de procédure. Il n'est donc pas surprenant que l'Union n'entende pas cloisonner ces dimensions qui répondent aux mêmes objectifs[322].

Dans le cadre de sa politique opérationnelle, l'orientation stratégique de l'Union européenne implique de lier les dimensions militaires et civiles de la gestion de crise. L'approche multi dimensionnelle peut simplement consister en un relai par une mission civile d'une opération militaire. Ce relai doit être considéré comme normal si l'on considère, à l'instar de J. SOLANA, le fait que « [d]ans la quasi-totalité des interventions majeures, l'efficacité militaire est suivie d'un chaos civil »[323]. La volonté d'assurer la stabilisation à long terme de la situation rend alors indispensable qu'à l'engagement militaire succède un engagement civil capitalisant sur les réussites du premier des deux.

L'opération militaire Concordia s'est, par exemple, trouvée être relayée, au plan civil, par les missions EUPOL Proxyma puis EUPAT. L'opération militaire Artémis lancée en République démocratique du Congo a conduit à la mise en place des missions EUSEC RD Congo et EUPOL Kinshasa[324]. Seule la mission EUFOR Tchad n'a pas donné lieu, une fois son mandat achevé, à la mise en place d'une mission civile européenne. Toutefois, c'est parce que l'engagement des Nations Unies dans ce registre la rendait inutile, que l'Union n'a pas poursuivi son engagement au travers d'une mission civile[325]. Il en résulte que le relai civil aux missions militaire semble être un principe acquis. Par conséquent, il y a fort à parier que les

[321] V. *supra* section précédente.
[322] L'article 43 TUE qui fixe en effet les objectifs missions PSDC réunit les volets civils et militaires en les intégrant dans une disposition unique ; il évite ainsi de les juxtaposer dans des paragraphes, voire des articles, différents.
[323] Stratégie européenne de sécurité, préc., p 12.
[324] Action commune 2005/355/PESC du Conseil du 2 mai 2005 (*JO* L 112/20 du 3.5.2005) et action commune 2004/847/PESC du 9 décembre 2004 (*JO* L 367/30 du 14.12.2004). La mission EUPOL Kinshasa est elle même remplacée par la mission EUPOL RD Congo (Action commune 2007/405/PESC du Conseil du 12 juin 2007, *JO* L 151/46 du 13.6.2007). Par ailleurs, l'opération militaire EUFOR ED Congo, mise en place pour assurer la sécurité durant la période des élections, ne modifiera pas les engagements pris par les autres missions européennes en faveur de réformes structurelles.
[325] Résolution 1778 (2007) du Conseil de sécurité du 25 septembre 2007.

engagements militaires d'aujourd'hui et de demain se trouveront également suivis de missions civiles déployées par l'Union dans le but de parachever le processus de stabilisation et de veiller à prévenir tout risque de recrudescence des crises[326].

La coordination entre les dimensions civiles et miliaires peut également reposer sur une conjonction des moyens civils et militaires plutôt que sur leur succession. Cette approche multi dimensionnelle unifiée permet un recours à ces différents moyens utilisés en synergie dans le but d'apporter une réponse globale aux multiples aspects d'une crise. La combinaison des divers moyens d'actions, comptant notamment les moyens civils et les instruments économiques, permettent une prise en charge intégrale de la situation. La fusion de ces aspects se retrouve dans l'engagement mixte visant à supporter la mission de l'Union africaine au Soudan[327]. Mais la conjonction de ces ressources peut également donner lieu à la juxtaposition de missions de différente nature destinées à mettre en place une approche globale de la crise. C'est une telle approche qui a été retenue dans le cas de la Bosnie- Herzégovine où l'opération militaire Althea et la mission de police de l'Union venaient se compléter pour assurer la restauration de l'Etat[328]. En ce cas la base juridique de la seconde mission impose de prêter garde à la cohérence de l'approche globale de l'Union européenne[329]. Le représentant spécial de l'Union européenne et le commandant de la force en particulier veillent à celle-ci. Ce dernier se trouve, dans ce cadre, chargé d'assurer la liaison avec la MPUE[330]. De manière générale, le développement de la synergie des éléments militaires et civils dans le cadre de la gestion des crises peut être considérée comme un élément moteur de la politique opérationnelle de l'Union.

L'approche globale de la politique extérieure implique que la synergie des moyens ne s'arrête pas à ceux de la PSDC. Aux côtés des moyens civils et militaires sont mobilisés l'ensemble des instruments civils de l'Union. Ainsi, les actions communautaires se doivent d'être coordonnées à l'approche globale que retient l'Union dans le cadre de sa gestion d'une crise[331]. Dans le cadre de l'opération EUFOR RD Congo, par exemple, le Conseil et la Commission étaient tenus, conformément à l'article 3 TUE, de faire coïncider les politiques

[326] Nous pensons ici en particulier aux missions relative à la Somalie comme l'opération EU NAVFOR (action commune 2008/851/PESC du du Conseil du 10 novembre 2008, *JO* L 301/33 du 12.11.2008) et l'opération EUTM Somalie (décision 2010/96/PESC du Conseil du 15 février 2010, *JO* L 44/16 du 19.2.2010).
[327] Action commune 2005/557/PESC du Conseil du 18 juillet 2005 concernant l'action de soutien civilo-militaire de l'Union européenne à la mission de l'Union africaine dans la région soudanaise du Darfour, *JO* L 188/46 du 20.7.2005.
[328] Selon le § 10 du préambule de l'action commune 2004/570/PESC du Conseil du 12 juillet 2004 (*JO* L 252/10 du 28.7.2004), l'opération devrait renforcer l'approche globale de l'UE à l'égard de la Bosnie-et-Herzégovine.
[329] V. par ex. l'art 7 de l'action commune 2004/570/PESC, préc.
[330] Art 7 § 3 de l'action commune 2004/570/PESC, préc.
[331] La cohérence dans l'action est bien sûr un élément primordial pour qu'elle produise de meilleurs résultats, rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité, préc., p. 2

communautaires avec l'action entreprise[332]. La politique communautaire permettait, de fait, de supporter financièrement la MINURCAT à hauteur de 10 millions d'euros en recourant à l'instrument de stabilité. Il convient d'ajouter que ces actions viennent s'ajouter aux autres politiques communautaires destinées à ce pays, notamment les diverses aides au développement. De sorte que la Commission peut également user des fonds en provenance de son programme relatif à l'aide humanitaire et à la protection civile[333] ou d'autres programmes plus spécifiques tels que le programme d'accompagnement à la stabilisation de l'Est du Tchad[334]. Enfin, s'ajoute également la manne financière provenant du Fonds européen de développement.

La politique de gestion des crises ne repose donc au final qu'assez peu sur les moyens militaires de l'Union européenne même s'il s'avère essentiel qu'elle en dispose. Il en ressort que l'utilisation des moyens militaires s'insère alors sans difficulté aux politiques civiles de l'Union européenne qu'elle permet de soutenir. De fait, la place qui est réservée aux éléments civils par l'Union européenne constitue même un composant essentiel de la politique de gestion de crise de l'Union qui la distingue notamment de celle poursuivie par les Etats Unis[335].

[332] Art 11 de l'action commune 2007/405/PESC, préc.

[333] L'aide humanitaire débloquée au titre du programme ECHO s'élève par exemple à hauteur de 43 millions pour le Darfour concernant la période 2003-2006.

[334] Prévu sur la période 2008-2012, le programme a pour objectif de faciliter la phase de transition entre les programmes d'urgence et de développement en contribuant à assurer les conditions de retour volontaire et durable des populations déplacées et réfugiées. Il est doté d'un fonds de 10 millions d'euros.

[335] R. CHAOUAD, « Une Europe stratégique post-américaine est-elle envisageable ? », *RIS* 2011, vol. 2, n° 82, p. 163.

Chapitre II :
La cohérence de la politique juridique de coercition pacifique avec la politique internationale de l'Union européenne

La dimension opérationnelle participe de l'affirmation de l'identité de l'Union sur la scène internationale. Elle permet de propager l'attachement de l'Union à certaines caractéristiques de sa politique internationale comme la faveur au multilatéralisme international. L'attachement à ces éléments semble conduire à l'adoption d'une position légaliste, c'est-à-dire liant la légitimité des actions au respect du droit international. S'agissant du recours à la force, cet attachement reste hypothétique en l'absence de survenance d'une situation obligeant l'Union à éclaircir sa position. Toutefois, d'autres domaines d'interactions internationales peuvent s'avérer susceptible de conforter l'hypothèse d'une culture légaliste d'action internationale.

L'ordre juridique international présente la particularité de ne pas posséder de réponse centralisée et générale aux violations des normes. L'importance attachée à la capacité de sanctionner un comportement déviant d'un ordre juridique a d'ailleurs alimenté les critiques tenues à l'égard de l'ordre juridique international[336]. La position émise par H. KELSEN impliquait notamment qu'un ordre juridique ne saurait se concevoir sans qu'il soit accompagné d'un système de sanction[337]. Toutefois, cette position extrême aboutissait, comme le soulignait H.L.A. HART à identifier l'obligation légale à la sanction elle-même[338]. Même si cet élément ne devait pas s'avère déterminant pour identifier un ordre juridique, la sanction n'en demeure pas moins d'une importance cruciale dans tout système juridique dont elle contribue à assurer l'effectivité.

Compte tenu des éléments précédemment abordés, il paraît légitime de s'attendre à ce que l'Union européenne participe activement à rendre plus effectif le système juridique international. Dès lors, l'étude de la réaction de l'Union européenne aux atteintes portées aux

---

[336] A. PELLET et A. MIRON font un point sur l'importance des sanctions dans le cadre de l'ordre juridique international, « Sanctions » *in* R. WOLFRUM *et al*., *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, OUP, Oxford, 2012, vol. IX, pp. 1-15.

[337] Idem, les autreur se réfèrent ici aux propos de H. KELSEN selon lesquels « *Law is, by its very nature, a coercive order. A coercive order is a system of rules prescribing certain patterns of behaviour by providing coercive measures, as sanctions, to be taken in case of a contrary behaviour, or, what amounrs to the same, in case of violation of the law* » (H. KELSEN, *The Law of the United Nations: A Critica/Analysis of its Fundamental Problems,* Sceven, London 1951, p. 706).

[338] Selon lui « [t]his theory ... identifies 'having an obligation' or 'being bound' with'likely to suffer the sanction or punishment threatened for disobedience », H.L.A. HART, *The Concept of Law,* Clarendon, Oxford 1961, pp. 217-218.

normes dont elle souhaite assuré la promotion devrait s'avérer instructive à double titre. En premier lieu, elle permet de vérifier que l'Union européenne s'attèle effectivement à une mise en œuvre effective de ces normes sur la scène internationale. En second lieu, cette analyse implique de s'attarder sur les modalités de réactions de l'Union. Il s'agira en particulier de s'interroger sur l'articulation de cet objectif avec les implications du positionnement favorable à une gouvernance juridique. L'étude de la politique juridique extérieure élaborée au sujet des sanctions des violations de ces normes internationales devrait apporter un éclairage important de l'effectivité des préceptes proclamés de l'action internationale européenne. Eu égard aux éléments soulevés précédemment, il paraît logique d'émettre l'hypothèse que l'attachement à l'idée d'une société internationale régulée par des rapports juridiques institutionnalisés devrait avoir un impact décisif tant sur les opportunités de réaction que sur les modalités de celle-ci. Ceci implique que les réactions de coercition pacifique devraient être solidement ancrées dans un cadre juridique légitimiste.

La pratique des mesures négatives de l'Union européenne intervient dans deux cadres juridiques distincts. Premièrement la réaction aux violations des normes internationales promues par l'Union prendra la forme de sanctions internationales, ou mesures restrictives au sens du droit de l'Union européenne, intervenant dans le cadre du droit international général (Section I). En second lieu, la réaction de l'Union peut s'appuyer sur le maillage conventionnel mis en place à l'endroit des Etats tiers (Section II).

Section I : Les sanctions internationales de l'Union européenne dans le cadre du droit international général

Le recours aux mesures de contrainte non armée est un procédé commun dans le cadre des relations internationales. Dans un système juridique décentralisé, il revient, en effet, aux sujets de droit d'assurer par eux-mêmes l'effectivité des normes en vigueur. Les mesures en question tendent donc à obtenir la modification du comportement d'acteurs internationaux lorsque celui-ci est jugé non conforme aux obligations internationales par un autre acteur. Toutefois, la légalité de la mesure prise dépendra de la possibilité offerte par le droit international de réagir à la violation de l'obligation internationale. L'éventuelle action de l'Union européenne concernant la protection de ses valeurs se trouve alors encadrée par le droit international régissant les conséquences des violations du droit international. Un positionnement légaliste devrait lui imposer un strict respect des conditions imposées par ces

règles juridiques. Il en découle que l'analyse des mesures prises par l'Union européenne en dehors de cadres conventionnels bilatéraux ou multilatéraux, peut s'organiser autour de la distinction des fondements juridiques internationaux à ses interventions[339].

Les sanctions internationales de l'Union européenne, ou mesures restrictives, se distinguent selon qu'elles constituent des mesures d'exécution des sanctions décidées par le Conseil de sécurité agissant au titre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, ou qu'elles reposent sur une adoption autonome. Il convient alors d'isoler le cas de la réponse apportée par l'Union européenne lorsque sont atteintes les normes relatives à la paix et la sécurité internationales énoncées dans la Charte des Nations Unies en ce qu'elles relèvent d'un mécanisme centralisé spécifique (I). Il sera ensuite nécessaire d'aborder le cadre juridique des réactions décentralisées à l'illicite prises par l'Union européenne en cas de réaction autonome (II).

I La participation à la centralisation des sanctions internationales en cas d'atteintes à la paix et à la sécurité internationales

L'Union européenne participe à la centralisation des sanctions internationales dans ce domaine en acceptant la subordination juridique de son action en ce qui concerne l'adoption (A) et la mise en œuvre de ces mesures (B).

A) La volonté de l'Union européenne d'être juridiquement liée par l'adoption des sanctions prises sur la base du chapitre VII

Si les mesures de contrainte prises par l'Union européenne sont rendues effectives par l'application des dispositions relatives aux mesures restrictives, que l'on retrouve à l'article 215 TFUE, ces dernières renvoient, en ce qui concerne les objectifs poursuivis, aux dispositions relatives à la PESC. Les mesures restrictives se trouvent donc amenées à remplir, par renvoi[340], des objectifs généraux de l'action extérieure. Parmi ceux-ci figure l'objectif de « préserver la paix, de prévenir les conflits et de renforcer la sécurité internationale, conformément aux buts

[339] Nous ne reviendrons pas ici sur l'apparition et l'élaboration du système juridique permettant l'adoption, au niveau du droit de l'Union européenne, de ces sanctions, pour un point sur ces mécanismes, v. *supra* Partie I, Titre II, Chapitre I, Section I.

[340] Dans la mesure où la PESC vise désormais à remplir les objectifs de l'action extérieure selon l'article 23 du TUE.

et aux principes de la charte des Nations unies »[341]. Il n'est alors guère étonnant de constater que la majorité des sanctions mises en place par l'Union européenne s'insère dans le cadre des politiques de sanction de l'Organisation des Nations Unies[342].

Dans le cadre de sa mission, le Conseil de sécurité des Nations Unies peut être amené à prendre des sanctions fondées sur le chapitre VII de la Charte[343]. Ces décisions sont obligatoires pour les membres de l'organisation[344]. L'obligation faite aux membres des Nations Unies d'assurer l'exécution des résolutions du Conseil de sécurité prises sur cette base constitue d'ailleurs l'un des points essentiels du développement de la capacité de l'Union d'adopter des sanctions internationales au plan interne[345].

Dans ce contexte, la transitivité des obligations internationales à l'échelon communautaire faisait apparaître une obligation d'exécution prenant sa source dans l'interprétation du droit interne réalisée par le juge de l'Union européenne[346]. Ainsi que l'énonçait le tribunal dans l'affaire *Kadi*, l'Union était « tenue, en vertu même du traité par lequel elle a été instituée, d'adopter, dans l'exercice de ses compétences, toutes les dispositions nécessaires pour permettre à ses Etats membres de se conformer à ces obligations »[347]. L'interprétation adoptée par la Cour dans cette même affaire implique néanmoins de rechercher

[341] Art. 21 § 2, c) TUE.

[342] Au 1er janvier 2013, 21 des 35 mesures restrictives en vigueur se fondait sur une résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies agissant en vertu du Chapitre VII, v. la liste des mesures en vigueur su r le site du Service européen d'Action extérieure (http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf).

[343] L'article 41 de la Charte des Nations Unies prévoit que « Le Conseil de sécurité peut décider quelles mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée doivent être prises pour donner effet à ses décisions, et peut inviter les Membres des Nations Unies à appliquer ces mesures. Celles-ci peuvent comprendre l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radioélectriques et des autres moyens de communication, ainsi que la rupture des relations diplomatiques » ; pour un commentaire v. not. P. M. EISEMANN et E. LAGRANGE, « Article 41 », *in* J. P. COT, A. PELLET et M. FORTEAU (dir.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 3ème ed., 2005, pp. 1195-1242.

[344] L'article 25 de la Charte des Nations Unies prévoit que « Les Membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité », l'article 48 § 2 précise également que les décisions prises sur la base du chapitre VII doivent être exécutées par les membres « directement et grâce à leur action dans les organismes internationaux appropriés dont ils font partie ».

[345] V. *supra* partie I, Titre II, Chapitre I, Section I.

[346] La CJCE fondait le caractère obligatoire pour la Communauté de ces accords sur la théorie de la succession fonctionnelle, ou succession *de facto,* mise en lumière par l'arrêt *International Fruit Company* dans lequel elle relevait en particulier qu'il « apparaît dès lors que, dans toute la mesure où, en vertu du traité CEE,, la Communauté a assumé des compétences précédemment exercées par les Etats membres dans le domaine d'application de l'accord général, les dispositions de cet accord ont pour effet de lier la Communauté (CJCE 12 décembre 1972, *International Fruit Company NV et autres contre Produktschap voor Groenten en Fruit*, Affaires jointes 21 à 24-72, *Rec. 01219*, pt. 18) ; C'est notamment par le même raisonnement que le Tribunal énonce le caractère obligatoire des résolutions du Conseil de sécurité prises sur la base du Chapitres VII à l'égard de la Communauté, v. Trib. UE 21 septembre 2005*, Yassin Abdullah Kadi contre Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes*, Affaire T-315/01, *Rec.* 3649, §§ 193 à 198.

[347] Trib. UE, *Kadi*, aff. T-315/01, préc., § 204.

ailleurs le fondement d'une éventuelle obligation d'exécution de ces résolutions[348]. Le traité sur l'Union européenne présente de nombreuses références à la Charte des Nations Unies, énonçant notamment que l'Union européenne entend en respecter les principes[349]. La portée de ces références en tant que sources d'une obligation de transcription d'une sanction nous paraît sujette à caution. En effet, les dispositions de l'article 25 de la Charte des Nations Unies faisant état de ce que les membres « conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité » ne peuvent être considérées comme un principe de la Charte. Toutefois, la mention au sein du chapitre relatif aux buts et principes des Nations Unies de l'obligation pour les membres de « remplir de bonne foi les obligations qu'ils ont assumées aux termes de la présente Charte »[350] permettrait, par renvoi, une intégration partielle de cette obligation. Quoi qu'il en soit, même si elle devait être élevée au rang de principe, l'obligation mentionnée ne vise que les membres de l'organisation or l'Union européenne ne compte pas parmi ceux-ci. A ces dispositions il faut ajouter la déclaration n° 13 sur la politique étrangère et de sécurité commune annexée au Traité du 13 décembre 2007[351]. Cet instrument énonce que « l'Union européenne et ses Etats membres demeureront liés par les dispositions de la Charte des Nations Unies et, en particulier, par la responsabilité principale incombant au Conseil de sécurité et à ses Etats membres du maintien de la paix et de la sécurité internationales ». La déclaration affirme donc que l'Union européenne se considère juridiquement liée par les dispositions de la Charte, quand bien même elle ne peut formellement adhérer à l'organisation. Qui plus est, elle met en avant une obligation juridique couvrant l'ensemble des dispositions de la Charte des Nations Unies, et non seulement ses principes. Il en résulte que le recours à la théorie transitive devient inutile dès lors que l'Union crée volontairement une obligation juridique directe à l'égard de ces dispositions.

L'obligation trouve ici sa source dans le droit de l'Union. Il s'avère toutefois important de s'interroger sur l'existence d'une obligation de droit international dont elle ne constituerait

[348] La théorie de la succession a été délaissé par la Cour dans son arrêt du 3 septembre 2008 relatif aux affaires Kadi et *Al Barakaat International Foundation* dans lesquelles le Tribunal en avait pourtant fait expressément application (CJCE , *Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation c. Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes*, Affaires jointes C-402/05 P et C-415/05 P, *Rec.* 06351) ; v. aussi CJCE 3 juin 2008, *The Queen, à la demande de International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko) et autres contre Secretary of State for Transport*, aff. C-308/06, Rec. I-04057) ; v. not. Sur ce point J.W. VAN ROSSEM, "Interaction between EU Law and International Law in the Light of Intertanko and Kadi: The Dilemma of Norms Binding the Member States but not the Community", *Netherlands Yearbook of International Law* 2009, pp. 183-227.

[349] Notamment les articles 3 § 5 et 21 § 1 du TUE.

[350] Art 2 § 2 e la Charte des Nations Unies

[351] Déclaration n° 13 des déclarations annexes à l'acte final de la conférence intergouvernementale qui a adopté le traité de Lisbonne signé le 13 décembre 2007, *JO* C 115/335 du 9.5.2008

alors qu'un rappel. A l'évidence, l'absence de la qualité de membre des Nations Unies paraît écarter toute obligation d'origine internationale pesant sur l'Union. C'est d'ailleurs ce que rappelle le tribunal lorsqu'il déclare qu'« à la différence de ses Etats membres, la Communauté en tant que telle n'est pas directement liée par la charte des Nations Unies et (...) elle n'est dès lors pas tenue, en vertu d'une obligation du droit international public général, d'accepter et d'appliquer les résolutions du Conseil de sécurité, conformément à l'article 25 de ladite charte »[352]. Il a toutefois pu être émis l'idée qu'une obligation indirecte pesait sur l'Union européenne de mettre en œuvre les mesures décidées par le Conseil de sécurité[353]. Dans ce cadre, il a pu y être recherché au sein du Chapitre VIII organisant les relations entre les Nations Unies et les organisations régionales, les éléments juridiques relatifs à une subordination de l'Union européenne à l'organisation universelle[354]. En effet, ainsi qu'il l'a été mentionné, la régionalisation induite par ce chapitre ne se départit pas d'une « maîtrise conservée par le Conseil de sécurité »[355]. L'article 53 de la Charte précise d'ailleurs que « le Conseil de sécurité utilise, s'il y a lieu, les accords ou organismes régionaux pour l'application des mesures coercitives prises sous son autorité »[356]. Cependant, rien ne permet d'y déceler une obligation internationale pesant sur ces organismes

Le Chapitre VII semble, de prime abord, fournir une base plus solide quant à l'existence d'une obligation indirecte pour l'Union d'exécuter les mesures décidées par le Conseil de sécurité. L'article 48 de la Charte dispose que les décisions du Conseil de sécurité prises dans le cadre de ce chapitre « sont exécutées par les Membres des Nations Unies directement et grâce à leur action dans les organismes internationaux appropriés dont ils font partie »[357]. L'article impose donc aux membres d'user de leur pouvoir de direction et de décision au sein des organisations internationales dont ils sont membres[358].

---

[352] Trib. UE *Kadi*, aff. T-315/01, préc., § 192.

[353] V. not. G. DELORD, *La mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies par l'Union européenne*, thèse Nancy 2, 2011, p. 92 et s ; dans le même sens M. FORTEAU, « Le dépassement de l'effet relatif de la Charte des Nations Unies », *in* R. CHEMAIN et A. PELLET, *La Charte des Nations Unies, Constitution mondiale ?*, Cahiers internationaux n°20, Pedone, Paris 2006, p. 131.

[354] F. DARRIBEHAUDE, *La participation de la Communauté européenne aux contre-mesures et aux sanctions internationales : problèmes de droit international et de droit communautaire*, thèse Paris 2, 2000, p. 133 et s.

[355]Y. PETIT, *Droit international du maintien de la paix*, LGDJ 2000, p. 70 ; v. les remarques émise *supra* Chapitre I, section II.

[356] Art. 53 § 1.

[357] Art. 48 § 2 ; le premier paragraphe, alinéa 1, dispose que «Les mesures nécessaires à l'exécution des décisions du Conseil de sécurité pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales sont prises par tous les Membres des Nations Unies ou certains d'entre eux, selon l'appréciation du Conseil ».

[358] En ce sens, selon J.-P. JACQUE il est clair « que les membres de l'Union doivent tout mettre en œuvre pour faire exécuter les sanctions par l'Union européenne », J.-P. JACQUE, « L'Union européenne et les sanctions décidées par l'organisation des Nations Unies », *in* R. MEHDI (dir.), *Les Nations Unies et les sanctions : quelle efficacité ?*, Pedone, Paris 2000, p. ; Ainsi, la règle conjuguée à la théorie du transfert, conduisait le tribunal de l'UE à estimer qu'en communautarisant les compétences nécessaires aux sanctions internationales, les membres

La faculté pour le Conseil de sécurité de choisir les exécutants de ses décisions ne modifie ne rien la circonstance que ce choix doit être arrêté parmi ses membres, ce qui exclut que puisse être visée une organisation internationale[359]. La reconnaissance de ces dernières par le chapitre VIII justifie cependant que le Conseil de sécurité puisse considérer ces organisations comme de possibles destinataires de ses décisions[360]. Toutefois, les obligations d'exécution demeurent à la charge exclusive des Etats membres[361]. L'obligation mentionnée à l'article 48 de la Charte conduit, par effet de transfert, à rendre presqu'automatique l'exécution des décisions du Conseil de sécurité par les organisations internationales auxquelles appartiennent ses membres. En ce sens, il est possible d'en conclure que « la Charte s'applique au moins indirectement aux sujets dérivés du droit international »[362].

Si tant est qu'une obligation internationale devait imposer directement à l'Union européenne d'exécuter les décisions du Conseil de sécurité, elle ne pourrait trouver sa source dans un traité qui exclut sa participation. Il en résulte que seule la déclaration n°13, conjuguée au traité de Lisbonne auquel elle est annexée, constitue un fondement solide à cette obligation de droit international. L'expression publique de l'attachement aux dispositions de la Charte constitue, en effet, selon A. PELLET un acte unilatéral au sens du droit international[363]. Par conséquent, l'Union européenne ne se trouverait pas liée par une opération de succession aux obligations de ses membres à raison d'un transfert de compétence, mais par la création volontaire d'une obligation autonome au plan international. L'émergence de la PESC a permis à l'Union d'incorporer les objectifs poursuivis par les sanctions dans la limite de l'étendue de sa personnalité juridique. Son volontarisme vis à vis de l'exécution des décisions du Conseil de sécurité, n'a donc plus à se masquer derrière une éventuelle obligation internationale extérieure pour justifier une action dépassant le cadre d'une personnalité juridique étriquée.

---

de l'Union s'étaient engagés « en droit international public » à ce que la Communauté accomplisse leurs obligations tirées de la Charte, Trib. UE *Kadi*, aff. T-315/01, préc., § 198.

[359] V. not. O. CORTEN, « Article 48 », *in* J.-P. COT, A. PELLET et M. FORTEAU (dir.), *La charte des Nations Unies, commentaire article par article*, op.cit., pages 1296 et s.

[360] J. COMBACAU, *Le pouvoir de sanction de l'ONU, étude théorique de la coercition non militaire*, Paris, Pedone, 1974, p. 242.

[361] S. KARAGIANNIS, « Sanctions internationales et droit communautaire : à propos du règlement 1901/98 sur l'interdiction de vol des transporteurs yougoslaves », *RTDE* 1999, p. 371

[362] M. FORTEAU, « Le dépassement de l'effet relatif de la Charte des Nations Unies », *in* R. CHEMAIN et A. PELLET, *La Charte des Nations Unies, Constitution mondiale ?*, Cahiers internationaux n°20, Pedone, Paris 2006, p. 131.

[363] A. PELLET, « Les sanctions de l'Union européenne », in M. BENLOLO CARABOT, U. CANDAS, E. CUJO (dir.), *Union européenne et droit international. En l'honneur de Patrick Daillier*, Pedone, Paris, 2012, p. 434 (l'auteur renvoie en particulier à l'affaire des *Essais nucléaires (Nouvelle-Zélande c. France)*, CIJ, arrêt, 20 septembre 1974, *Rec., 19*74, p. 472, § 46 ; ainsi qu'aux principes 1 à 4 des *Principes directeurs applicables aux déclarations unilatérales des Etats susceptibles de créer des obligations juridiques,* Rapport de la CDI, *Documents officiels de l'Assemblée générale,* Supplément n° 10 (A/61/10), pp. 385-391).

B) Le volontarisme de l'Union européenne dans le cadre de la mise en œuvre

On peut tirer de l'internationalisation de son engagement à mettre en œuvre les résolutions du Conseil de sécurité la preuve de la volonté de l'Union de participer aux actions nécessaires au maintien de la paix et de la sécurité internationales. Elle se place, en effet, volontairement dans un rapport de subordination.

Du point de vue de l'organisation des Nations Unies, la participation d'une organisation régionale à la mise en œuvre de sanctions ne constitue pas un phénomène nouveau ou isolé. La résolution 417 (1977) du 31 octobre 1977 du Conseil de sécurité visant l'Afrique du Sud priait déjà « tous les gouvernements et toutes les organisations de prendre toutes les mesures voulues pour assurer l'application des dispositions du paragraphe 3 de la […] résolution »[364].

Malgré l'absence, en principe, de caractère obligatoire pour les organisations, l'adoption de mesures d'exécution est certaine en ce qui concerne l'Union européenne. L'absence de pouvoir de blocage du Parlement européen à l'égard des mesures restrictives fait reposer la procédure sur le vote unique des représentants des Etats liés par les dispositions pertinentes de la Charte[365]. Certes, la procédure reste soumise au recours par le haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et par la Commission à leur pouvoir d'initiative. Il convient toutefois de douter, notamment eu égard à la double casquette du premier de ces intervenants, que ce pouvoir ne soit pas mis en œuvre après que le Conseil de sécurité ait adopté une résolution contraignante. L'hypothèse paraît d'autant plus improbable que le blocage d'une mise en œuvre européenne à ce stade risquerait de conduire les Etats à prendre de manière autonome leurs responsabilités à l'égard de la Charte dont l'article 103 affirme la supériorité sur les autres traités. Or, le droit de l'Union européenne concernant les sanctions s'est très justement érigé sur la perspective de protection de l'acquis communautaire face à une telle perspective[366].

L'automaticité de la transcription des mesures décidées par le Conseil de sécurité décharge les institutions de l'Union européenne de s'interroger sur l'opportunité de recourir à des sanctions internationales. L'Union européenne entend alors mettre en œuvre les mesures « aussi vite que possible »[367]. Les lignes directrices relatives aux sanctions énoncent que « l'UE

[364] Résolution 417 (1977) du 31 octobre 1977, S /RES/417(1977), § 4.
[365] Aux termes de l'article 215 § 1 du TFUE : « le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, sur proposition conjointe du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et de la Commission, adopte les mesures nécessaires. Il en informe le Parlement européen. »
[366] V. *supra* Partie I, Titre II, Chapitre I, Section I.
[367] Lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation de mesures restrictives (sanctions) dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE, Bruxelles, le 2 décembre 2005, p. 12.

devrait s'efforcer de mettre en place sans tarder la législation de mise en œuvre nécessaire et, au plus tard, dans les 30 jours suivant l'adoption de la résolution du CSNU. Dans les cas où la Commission a été mandatée pour actualiser les listes des personnes ou des entités visées annexées à des règlements du Conseil, elle devrait s'attacher à adopter les règlements correspondants dans les trois jours ouvrables suivant l'adoption des listes actualisées des Nations unies. »[368]. Par ailleurs, il est précisé que « les instruments juridiques de l'UE devront se conformer rigoureusement à ces résolutions »[369]. Enfin, il est souligné que le caractère obligatoire des résolutions fait obstacle à l'adoption de dérogations qui ne seraient pas conformes à la résolution[370].

En pratique, les lignes directrices semblent bien être rigoureusement respectées en ce qui concerne les délais. Ainsi, par exemple, la base juridique communautaire concernant l'application de la résolution 1493 (2003) du 28 juillet 2003 imposant des mesures restrictives visant la République démocratique du Congo[371] a été adoptée dans le mois suivant la résolution, par le biais de la décision PESC 2003/680 du 29 septembre 2003, ainsi que du règlement 1727 (2003) du même jour[372]. De même, à la suite de la modification de la liste des personnes visées par les sanctions à l'égard du Congo par la résolution 1553 (2004) du Conseil de sécurité du 1er décembre 2010, le Conseil de l'Union a adopté, le 20 décembre seulement, la décision 2010/788/PESC visant à en prendre acte.

En ce qui concerne le contenu même des résolutions, les lignes directrices encouragent une transposition rigoureuse afin de limiter des ajouts qui pourraient se révéler contraires aux objectifs poursuivis par l'ONU[373]. Il est toutefois possible que les résolutions du Conseil de

---

[368] Lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation de mesures restrictives…, préc., p. 12

[369] Lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation de mesures restrictives…, préc., p. 4

[370] Les lignes directrices font mention de ce que « Les résolutions du CSNU relevant du chapitre VII de la charte sont obligatoires en vertu du droit international. Dans le cadre de la mise en œuvre par l'UE de mesures restrictives décidées par le Conseil de sécurité par le biais d'une résolution, il ne sera donc possible de prévoir des dérogations que si elles sont conformes à ladite résolution. », lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation de mesures restrictives…, préc., p. 14.

[371] Résolution 1493 (2003) imposant un embargo sur la fourniture d'armes et sur la fourniture d'assistance, de conseil ou de formation se rapportant à des activités militaires, à tous les groupes armés étrangers et congolais opérant dans le territoire du Nord et du Sud-Kivu et de l'Ituri dans la République démocratique du Congo (RDC), et aux groupes qui ne sont pas parties à l'accord global et inclusif sur la transition, signé à Pretoria le 17 décembre 2002, et prévoyant certaines dérogations.

[372] Position commune 2003/680/PESC du Conseil du 29 septembre 2003 modifiant la position commune 2002/829/PESC concernant la fourniture de certains équipements à destination de la République démocratique du Congo, *JO* L 249/64 du 1.10.2003 ; et règlement (CE) n° 1727/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 imposant certaines mesures restrictives à l'égard de la République démocratique du Congo, *JO* L 249/5 du 1.10.2003.

[373] N. ANGELET prend l'exemple du règlement CE 3275/93 dont le dernier considérant conditionne au respect du 8ème paragraphe de la résolution 883 (1993) du 11 novembre 1993, la levée ou l'atténuation des mesures. Or, ce paragraphe, dont le règlement assure la mise en œuvre, vise à empêcher la Lybie répercuter les conséquences matérielles des sanctions sur des tiers. Toutefois, le 16ème paragraphe de la résolution n'envisage la levée ou l'atténuation des sanctions que dans le cas où « le Gouvernement libyen a assuré la comparution des suspects de

sécurité impliquent, explicitement ou implicitement, une certaine marge d'appréciation[374]. Le renvoi des résolutions à la prise de « mesures nécessaire » suppose notamment que l'Union européenne fasse usage d'un certain pouvoir d'appréciation[375].

Cette marge d'appréciation, due au libellé de la résolution onusienne, ne doit pas être confondue avec la faculté que se réserve le Conseil de l'Union de prendre des sanctions plus sévères[376]. Il a pu être écrit que les autorités européennes cherchent, dans ce cas, à améliorer le dispositif prévu par le Conseil de sécurité[377]. Par exemple, l'Union ne s'est pas contentée de mettre en œuvre la résolution 1737 du 23 décembre 2006 imposant l'adoption de sanctions à l'encontre de l'Iran en raison des risques de prolifération des armes que représentait le programme nucléaire iranien[378]. La décision 2010/413/PESC assume en effet « élargir la portée » des mesures décidées par le Conseil de sécurité et instaurer des mesures supplémentaires[379]. En pratique, le dépassement des mesures onusiennes consiste à viser des individus et entités non désignés par le Conseil de sécurité ou le Comité des sanctions. L'Union déclare toutefois faire application des mêmes critères que ceux utilisés dans le cadre de l'ONU. Il est permis de croire que l'Union entend ici fonder ce dépassement sur la résolution même de l'ONU dont il viserait à assurer l'efficacité. Dans la mesure où l'Iran échappe à la politique conventionnelle de l'Union européenne, cette dernière se trouve, en effet, démunie d'autres ressources légitimes d'influence que celles offertes par le droit des Nations Unies.

---

l'attentat contre le vol Pan Am 103 devant un tribunal américain ou britannique compétent et a déféré aux demandes des autorités judiciaires françaises s'agissant de l'attentat contre le vol UTA 772, en vue de leur levée immédiate quand la Libye aura pleinement satisfait aux demandes et décisions contenues dans les résolutions 731 (1992) et 748 (1992) », N. ANGELET, « La mise en œuvre des mesures coercitives économiques des Nations Unies dans la Communauté européenne », *RBDI* 1993, n°2, pp. 508-509.

[374] N. ANGELET*, Ibid.*, p. 505.

[375] Par exemple la résolution 2048 (2012) du 18 mai 2012 relative à la situation en Guinée Bissau « Décide que tous les États Membres prendront les mesures nécessaires pour empêcher les personnes dont le nom figure à l'annexe de la présente résolution ou qui ont été désignées par le Comité créé par le paragraphe 9 ci-dessous d'entrer sur leur territoire ou d'y passer en transit, étant entendu qu'aucune disposition du présent paragraphe n'oblige un État à refuser à ses propres ressortissants l'entrée sur son territoire » ; sur ce point v.

[376] Lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation de mesures restrictives…, préc., p. 4

[377] On peut, par exemple, citer le cas des mesures adoptées à l'encontre du Libéria et de ses anciens dirigeants après l'adoption de la résolution 1521 (2003) du 22 décembre 2003 (S/RES/1521 (2003)). En effet, la position 2004/137/PESC ajoute aux sanctions édictées par le Conseil de sécurité un embargo frappant l'assistance technique liée aux activités militaires et un embargo concernant l'importation de diamants bruts (article premier, paragraphe 1, b), *JO* L 40/35 du 12.2.2004, p. 35 ; v., sur ce point, D. ROSENBERG, « Les sanctions financières contre les Etats tiers : essai de typologie », *in* I. PINGEL (dir.), *Les sanctions contre les Etats en droit communautaire*, Pedone, Paris 2006, p. 104 et s.

[378] Résolution 1737 (2006) du 23 décembre 2006, S/RES/1737 (2006).

[379] § 4 du préambule de la décision 2010/413/PESC du Conseil du 26 juillet 2010 concernant des mesures restrictives à l'encontre de l'Iran et abrogeant la position commune 2007/140/PESC, *JO* L 195/39 du 27.7.2010 ; la décision a été de nombreuses fois modifiées depuis son entrée en vigueur, elle l'a été pour la dernière fois par la décision 2013/497/PESC du Conseil du 10 octobre 2013 modifiant la décision 2010/413/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de l'Iran, *JO* L 272/46 du 12.10.2013.

Il nous semble toutefois que ce dépassement demeure critiquable du point de vue du droit international en ce que les mesures dépassant le cadre des résolutions ne peuvent être regardées comme bénéficiant de la couverture légale attachée aux décisions du Conseil de sécurité. Le risque pourrait également être qu'une mesure édictée par le Conseil de sécurité soit utilisée abusivement aux fins de justifier toute mesure mise en œuvre qui ciblerait le même Etat. La circonstance qu'un Etat soit l'objet de sanctions pourrait, par exemple, rendre opportunément licite la non-exécution d'un traité par l'un des membres de l'ONU, alors même que la suspension n'est ni directement ni indirectement prévue par les dispositions de la résolution. Il nous semble, au contraire, que les mesures adoptées doivent être analysées comme reflétant « le jugement du Conseil quant à la proportionnalité de son action »[380]. Par conséquent, les mesures dépassant le cadre prévu, dans la mesure où elle ne sont pas formellement autorisées par la résolution prise sur la base du Chapitre VII, devront être justifiées par les règles du droit international général. L'Etat auteur du dépassement devra donc justifier ces mesures au regard de son droit d'adopter des contre-mesures ou s'assurer qu'elles sont licites par elle-même. Il en résulte que le dépassement du cadre juridique prévu par le Conseil de sécurité fait alors partiellement basculer la sanction émise par l'Union européenne dans la catégorie des sanctions autonomes.[381].

II Les réactions autonomes de l'Union européenne

Les mesures restrictives adoptées à la suite d'une résolution du Conseil de sécurité représentent la majorité des sanctions adoptées par l'Union européenne. Néanmoins, l'Union procède également à l'imposition de sanctions en dehors du cadre juridique des résolutions de l'ONU afin, notamment, de garantir le respect d'autres règles juridiques que celles ayant trait au maintien de la paix et de la sécurité internationales. En l'absence de résolution l'obligeant à adopter des mesures négatives, l'initiative de la sanction appartient à l'Union seule. Dans le cas où elle adopte des sanctions autonomes, l'Union se doit de s'assurer de l'existence d'une base juridique permettant leur mise en œuvre. Ainsi qu'elle le rappelle « l'introduction et la mise en œuvre de mesures restrictives doivent toujours être conformes au droit international »[382].

[380] N. ANGELET, *op. cit.*, p. 515.
[381] F. DARRIBEHAUDE, *op. cit*., p. 70 et s.
[382] Lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation de mesures restrictives…, préc., p. 5.

Ceci signifie que l'Union européenne doit user des fondements juridiques limités en droit international permettant l'adoption de mesures à l'encontre d'Etats tiers (A). L'incertitude entourant certains de ces fondements conduit à une pratique ambigüe quant au cadre juridique auquel il est fait recours (B).

A) Le caractère limité des fondements juridiques aux sanctions internationales

La prise de sanctions se trouve limitée, en droit international, par la circonstance que la qualité d'Etat lésé est indispensable à l'adoption de contre-mesures (1). Toutefois, la capacité d'adopter des contre-mesures pourrait également s'appuyer sur la faculté de réagir aux violations des normes internationales *erga omnes* (2).

1) L'adoption de contre-mesures limitée à l'Etat lésé

Les fondements juridiques d'une mesure restrictive que peut prendre l'Union sont limités en droit international. Outre la participation à une mise en œuvre d'une sanction prise par le Conseil de sécurité, les mesures peuvent être fondées sur le droit de prendre des mesures négatives, mais licites en elle-même au regard du droit international, ou sur le droit de prendre des contre-mesures en réaction à la commission d'un fait internationalement illicite. L'adoption des premières mesures ne pose guère de problème en droit international dès lors qu'elles ne franchissent pas le seuil de licéité[383].

Le second cas repose sur la faculté de répondre à une violation du droit international dans un système juridique décentralisé. La possibilité d'adopter des contre-mesures afin de modifier le comportement d'un Etat tiers est, en effet, expressément reconnue par les travaux de la Commission du droit international sur la responsabilité[384]. L'adoption de ces mesures est néanmoins subordonnée à la commission préalable d'un fait internationalement illicite par le sujet visé[385]. La mesure illicite en elle-même se trouve être valide au regard du droit

[383] La liberté d'adopter ces mesures serait tout de même limité par le respect des normes impératives et de l'interdiction de l'abus de droit, v. P. DAILLIER, M. FORTEAU et A. PELLET, *Droit international public*, Paris, L.G.D.J, 8éme édition, 2009, p. 1056

[384] Art 49 à 54 du projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite (annexé à la résolution 56/83 de l'Assemblée générale en date du 12 décembre 2001) ; v. également les articles 51 à 57 du projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales de 2011, qui ne visent toutefois que les violations commises par les organisations internationales (rapport de la CDI sur sa 64ème session, Assemblée générale, documents officiels, 66ème session, supplément n° 10 (A/66/10))

[385] Art. 49 § 1 du projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite.

international en raison de ce qu'elle répond à une violation préalable de cet ordre juridique[386]. L'objet de la mesure doit consister à inciter le destinataire à s'acquitter des obligations qui lui incombent au titre de sa responsabilité à savoir : exécuter ses obligations, cesser la violation si elle perdure, offrir des garanties de non répétition et réparer le préjudice[387]. Ainsi, à condition de respecter la condition de proportionnalité des mesures[388] et les conditions procédurales énoncées à l'article 52 du projet de la Commission du droit international, l'Union européenne peut disposer de la capacité d'adopter des mesures négatives afin de contraindre les Etats tiers au respect des obligations internationales qui leur incombent.

Toutefois, toute violation d'une obligation internationale ne confère pas à l'Union le droit de prendre ces mesures. Leur adoption est réservée aux seuls bénéficiaires de l'obligation méconnue. En effet, le caractère décentralisé de l'ordre international rend nécessaire d'admettre que les Etats puissent disposer de capacités de réaction aux violations du droit international. Mais la disparition de la condition de l'intérêt juridique d'adopter ces mesures ne saurait pour autant être tolérée compte tenu du risque qu'elle représente pour la stabilité de l'ordre juridique international. L'absence d'obligation de recours au juge pour l'adoption des contre-mesures suppose d'adapter la condition d'intérêt à agir en justice au système de réaction décentralisé du droit international. Il en résulte la nécessité de démontrer un intérêt légal à adopter ces sanctions afin de préserver le mécanisme d'une application anarchique. Dans le cadre du projet de la CDI, c'est le critère d'Etat lésé qui est retenu pour limiter le nombre d'acteurs pouvant agir en cas de violation du droit international[389].

Par conséquent, un Etat ne peut invoquer la responsabilité d'un autre sujet de droit que dès lors que l'obligation violée lui est due individuellement ou qu'elle est due à un groupe

---

[386] Ainsi que l'énonce l'article 22 du projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite « L'illicéité du fait d'un Etat non conforme à l'une de ses obligations internationales à l'égard d'un autre Etat est exclue si, et dans la mesure où, ce fait constitue une contre-mesure prise à l'encontre de cet autre Etat conformément au chapitre II de la troisième partie. »

[387] L'article 49 § 1 prévoit que l'objet des contre-mesures est limité à contraindre le sujet responsable à s'acquitter de ses obligations qui lui incombent en raison de sa responsabilité ; les éléments énoncés constituent les conséquences qu'implique la responsabilité internationale, v. art. 28 à 31 du projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite.

[388] Art. 51 du projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite

[389] La notion est introduite dans le texte de la CDI en 1984 par le rapporteur W. RIPHAGEN. Pour un point sur l'évolution de la notion, on pourra se référer à B. STERN, « Et si on utilisait la notion de préjudice juridique ? Retour sur une notion délaissée à l'occasion de la fin des travaux de la C.D.L sur la responsabilité des États », *AFDI* 2001, p. 19 et s. ; de manière générale, sur cette notion, v. J. CRAWFORD, "The Standing of States: A Critique of Article 40 of the ILC's Draft Articles on State Responsibility" *in* M. ANDENAS (éd.), *Mélanges Lord Slynn of Hadley*, La Haye, Kluwer, 2000, pp. 23-43. ; D. BEDERMAN, «Article 40 (2) (e) & (f) of the I.L.C. Draft Articles on State Responsibility: Standing of Injured States under Customary International Law and Multilateral Treaties », *Proceedings of the American Society of International law*, 1998, vol. 92, pp. 291-295 ; K. KAWASAKI, "The "Injured State" in the International Law of State Responsibility", *Hitotsubashi Journal of Law and Politics* 2000, vol. 28, pp. 17-31 ; A. FROWEIN, "Reactions by Not Directly Affected States to Breaches of Public International Law", *RCADI* 1994-IV, tome 248, pp. 345-438.

d'Etats dont il fait partie[390]. En tant qu'organisation internationale, l'Union bénéficie évidemment de contraintes identiques[391]. Le motif le plus évident à fonder sa réaction est donc à rechercher dans les violations d'obligations internationales qui lui sont dues[392]. Néanmoins, l'obligation d'être spécialement atteint par la violation ou que cette modification change « radicalement la situation de tous les autres Etats et organisations internationales auxquels l'obligation est due » vient grandement limiter la possibilité d'adopter des contre-mesures lors de violations des traités multilatéraux[393]. La faculté d'adopter des contres mesures semble donc peu propice à justifier l'adoption de sanctions susceptibles de protéger les normes internationales qui constituent des valeurs de l'Union européenne. Dans le cadre des traités multilatéraux protégeant les droits de l'homme, par exemple, l'Union européenne ne constituerait pas une organisation lésée au sens du droit international puisqu'elle n'est pas un destinataire individuel et qu'elle ne peut prétendre remplir l'une des conditions supplémentaires pour être qualifiée d'organisation lésée alors que l'obligation est due à un groupe.

2) La possibilité de réaction ouverte en cas de violations de normes « erga omnes »

La protection de valeurs universelles par le recours aux sanctions semble principalement se heurter à l'impossibilité de faire valoir la qualité d'organisation lésée face à des violations d'obligations internationales appartenant à cette catégorie.

L'article 48 du projet de la CDI portant sur la responsabilité de l'Etat admet que puisse être invoquée, dans certaines hypothèses, la responsabilité d'un Etat par des Etats ne pouvant se prévaloir de la qualité d'Etat lésé[394]. Cette possibilité est bien évidemment réduite. Elle vise notamment à reconnaître une capacité de réaction à tout sujet de droit international lorsque l'obligation violée est due à la Communauté internationale dans son ensemble. L'hypothèse fait

[390] L'article 42 du projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite ajoute, concernant la seconde hypothèse, que la violation doit soit atteindre spécialement cet Etat soit être de nature à modifier radicalement la situation de tous les autres Etats auxquels l'obligation est due quant à l'exécution ultérieure de cette obligation.
[391] Enoncées à l'article 43 du projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales de 2011.
[392] J. VERHOEVEN estime qu'il s'agit de l'hypothèse où la licéité de l'intervention de l'Union européenne est la moins contestable, « Communautés européennes et sanctions internationales », *RBDI* 1984-1985, n°18, p. 87.
[393] Ce qui est d'ailleurs souhaité par le rapporteur du projet qui déclare qu'il est souhaitable que la portée de l'alinéa soit limitée, commentaire sous l'article 42, *Annuaire de la Commission du droit international* 2001, volume II, deuxième partie, p. 128, § 15.
[394] V. égal. l'article 49 du projet concernant la responsabilité des organisations internationales.

référence aux obligations *erga omnes* dont la Cour internationale de justice fait mention dans l'affaire *Barcelona Traction*[395].

Ainsi que l'indiquait alors expressément la Cour, tous les Etats se trouvent pourvus d'un intérêt à agir à l'encontre de la violation de ces normes dont le respect est dû à la Communauté internationale. La Cour précisait que cette faculté trouvait à s'appliquer en cas d'agression, de génocide, ou encore de violations des droits fondamentaux de la personne humaine[396]. L'« universalisation de la qualité pour agir »[397] induite par l'article mentionné offre aux Etats volontaires dans la protection de ces normes fondamentales un outil de premier choix. Reconnue comme s'étendant aux organisations internationales par le projet d'articles de 2011, cette faculté devrait permettre à l'Union d'adopter des mesures nécessaires à la protection de ses valeurs[398].

Cependant, l'ouverture de la capacité de réaction des membres de la Communauté internationale reste sujette à caution. Si l'article 48 admet que les Etats puissent invoquer la responsabilité d'un Etat qui a méconnu une obligation *erga omnes*, l'article 54 du même projet ne prévoit pas explicitement qu'il puisse être adopté des contre-mesures. L'article est, en effet, rédigé de manière ouverte en précisant que les règles concernant les contre-mesures sont « sans préjudice » du droit de tout Etat visé à l'article 48 de prendre « des mesures licites » à l'encontre de l'Etat responsable afin faire cesser ladite violation et d'obtenir réparation en faveur des intéressés. Cette circonstance s'explique par la conclusion prudente du rapporteur de la CDI qui, compte tenu d'une pratique « peu abondante » concernant « un nombre limité d'Etats », estimait que l'incertitude « plane en ce qui concerne les contre-mesures prises dans l'intérêt général ou collectif »[399]. Ceci l'amenait à juger que « rien n'autorise clairement les Etats visés à l'article 48 à prendre des contre mesures dans l'intérêt collectif »[400].

---

[395] La Cour énonçait à propos de ces obligations que« vu l'importance des droits en cause, tous les Etats peuvent être considérés comme ayant un intérêt juridique à ce que ces droits soient protégés », CIJ 5 février 1970, *Barcelona Traction Light and Power Company, Limited*, Rec. 1970, p. 32, § 33 ; étant précisé que l'article 48 évoque également le cas des obligations *erga omnes partes*.

[396] Comprenant la protection contre l'esclavage et la discrimination raciale, idem, p. 32, § 34 ; la Cour ajoute dans l'affaire du Timor oriental que le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes constitue également un droit opposable *erga omnes*, CIJ 30 juin 1995, *Affaire relative au Timor oriental (Portugal c. Australie)*, Rec. 1995, p. 102, par. 29

[397] D. SINOU, « Les sanctions communautaires à l'égard des pays tiers », *in* L. PICCHIO-FORLATI, L.-A. SICILIANOS (dir.), *Les sanctions économiques en droit international / Economic Sanctions in International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2004, p. 611.

[398] Art. 49 § 3 du projet concernant la responsabilité des organisations internationales ; par ailleurs, le rapporteur du projet concernant la responsabilité des Etats que « la notion ouverte de responsabilité énoncée dans la première partie » autorisait les entités autres que l'Etat à invoquer la responsabilité de l'Etat en cas de commission d'un fait internationalement illicite, Rapport de la Commission du droit international, cinquante deuxième session, 1er mai 9 juin 2000 et 10 juillet - 18 août 2000, Nations Unies, A/55/10, p. 21, pt 74.

[399] *Annuaire de la Commission du droit international* 2001, p. 149, § 6.

[400] *Idem*.

Toutefois, les mêmes considérations le conduisaient à ne pas exclure explicitement la légalité de cette hypothèse[401]. A. PELLET estime d'ailleurs que cette clause de sauvegarde « est même rédigée de telle manière qu'elle paraît la consacrer »[402]. Cette lecture concorderait avec la position contenue dans la résolution de l'Institut du droit international qui considère que des contre-mesures peuvent être adoptées par tout Etat en réponse à une violation d'une obligation *erga omnes*[403]. Cette possibilité se trouverait cependant, selon l'institut, limitée aux « violations graves, largement reconnues, » de ces obligations[404].

La clause de sauvegarde permet au rapporteur de la CDI, dans un contexte juridique hésitant, de réserver la position de la Commission du droit international sur ce point et de renvoyer au « développement ultérieur du droit international » le soin de trancher la question[405]. Il en résulte que la position de l'Union européenne à l'égard de cette faculté viendra, le cas échéant, directement participer du développement du droit international en étayant les précédents nécessaires au constat de l'existence d'une norme juridique. Or, compte tenu de l'importance des valeurs de l'Union dans la motivation de sa politique extérieure, il ne semble pas incongru de penser que la pratique de l'Union européenne s'oriente vers la consécration de cette faculté. Il convient d'ailleurs de relever, en ce sens, que la pratique européenne représente déjà une source d'inspiration importante pour les travaux de la CDI sur ce point puisque sur les 8 précédents examinés par le rapporteur spécial dans son commentaire, la Communauté est partie prenante dans la moitié des cas et que deux autres exemples concernent des Etats de l'Union européenne[406].

---

[401] Il est nécessaire de préciser que la rédaction du même article lors du projet de 2000 prévoyait explicitement cette possibilité lorsqu'une violation grave d'une obligation essentielle envers la Communauté internationale était violée, Rapport de la Commission du droit international, cinquante deuxième session, préc.,p. 125.

[402] A. PELLET, « Les articles de la CDI sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite. Suite - et fin? », *AFDI* 2002, p. 20.

[403] Article 5 c) de la Résolution de l'Institut du droit international, session de Cracovie, 2005, « Les obligations erga omnes en droit international ».

[404] *Idem* ; à cet égard, les travaux de la CDI esquissaient une idée similaire lorsque le projet concernant le droit de la responsabilité des Etats permettait l'adoption de contre mesures en cas de violation grave d'une obligation essentielle envers la Communauté internationale ; sur ce point v. les débats et conclusions des travaux de la CDI, Rapport de la Commission du droit international, cinquante deuxième session, p. 61 et s.

[405] *Annuaire de la Commission du droit international* 2001, p. 149, § 6.

[406] *Idem*, p. 147 et s. ; il est à noter que la pratique s'appuie exclusivement sur les interventions des Etats européens et des Etats-Unis qui apparaissent dans les exemples cités, deux fois de manière autonomes et deux fois en conjonction avec une action européenne.

B) La position ambigüe de l'Union européenne au regard de l'hypothèse de contre-mesures adoptées en réponse à la violation d'une norme *erga omnes*

L'incertitude quant à la solidité du fondement du droit de prendre des mesures en réaction aux violations d'obligations essentielles pour la Communauté internationale rend difficile d'y recourir ostensiblement. En raison de l'affirmation par l'Union européenne de sa volonté de défendre ses valeurs fondamentales, il semble raisonnable d'émettre l'hypothèse qu'une partie de sa pratique des sanctions internationales se trouve fondée sur le recours à ce cadre juridique. Cette attitude serait également cohérente avec sa volonté de renforcer le cadre multilatéral dans la mesure où ces sanctions s'inscrivent dans le dépassement des rapports inter subjectifs puisqu'elles concourent à la protection d'un intérêt commun à l'ensemble de la communauté internationale.

L'analyse des motivations conduisant à l'adoption de mesures restrictives semble indiquer *prima facie* une adhésion à la possibilité d'adopter des sanctions sur ce fondement. En effet, l'étude des sanctions adoptées montre que les sanctions autonomes de l'Union européenne portent essentiellement sur la défense de la démocratie, des droits de l'homme, de l'Etat de droit ainsi que de la bonne gouvernance[407].

La série de sanctions prises à l'égard de l'Argentine lors de la crise des malouines, par exemple, semble s'intégrer à une politique juridique favorable au droit de réagir aux violations des normes essentielles pour la Communauté internationale. La Communauté ne s'en était pas tenue à l'adoption de mesures licites en elles-mêmes puisque les sanctions prises impliquaient des violations de diverses dispositions du GATT. L'interdiction d'importation de produits argentins contrariait notamment les dispositions de l'article XI § 1. Les Etats membres entendaient justifier la licéité de leur décision au regard de l'exception de sécurité nationale prévue par l'article XXI b) iii du même texte[408]. Mais la justification juridique se trouvait toutefois limitée dans la mesure où la suspension des droits tirés des accords sectoriels sur le commerce des textiles et celui du mouton[409] ne pouvait, quant à elle, être couverte par la clause

[407] K. BRUMMER, "Imposing Sanctions: The Not So 'Normative Power Europe'", *EFAR* 2009, n° 14, p. 194.
[408] L'article XXI b) prévoit que les dispositions de l'accord ne peuvent être interprétées comme « empêchant une partie contractante de prendre toutes mesures qu'elle estimera nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité […] iii) appliquées au temps de guerre ou en cas de grave tension internationale » ; v. E. DAVID, « Les sanctions économiques prises contre l'Argentine dans l'affaire des Malouines », *RBDI* 1984/1985, vol. 1, p. 161 ; v. égal., J. VERHOEVEN, « Communautés européennes et sanctions internationales », *RBDI* 1984/1985, vol. 1, p. 83.
[409] Accord entre la Communauté économique européenne et la république Argentine sur le commerce des produits textiles, *JO* L 298/2, du 26.11.1979 ; et Arrangement sous forme d'échange de lettres entre la Communauté économique européenne et la République argentine sur le commerce des viandes de mouton et d'agneau, *JO* L 275/14, du 18.10.1980.

de sauvegarde précitée. La Communauté motivait sa réaction par « un esprit de solidarité entre les Etats membres » de la Communauté qui entendaient réagir à une action mettant « en danger la paix et la sécurité internationales »[410]. Cependant, l'invocation de la solidarité ne se veut être ici qu'une motivation politique. En effet, la seule circonstance qu'un membre d'une organisation internationale soit lésé par une violation du droit international n'implique pas l'extension de cette qualité à l'ensemble des membres et à l'organisation internationale. Il ne semble donc pas qu'il faille en déduire que les Etats membres, en usant de leur pouvoirs au nom de la solidarité, aient entendu se présenter en Etats lésés par l'action de l'Argentine[411].

Les mesures édictées à l'encontre de l'Union soviétique à raison du rétablissement de la loi martiale en Pologne en 1981 et de l'emprisonnement de dissidents sont, de fait, moins ambigües sur ce point. Le fondement international des sanctions n'est néanmoins pas plus explicite dans cet exemple où la Communauté se contente d'invoquer, dans l'instrument portant adoption des sanctions, « que les intérêts de la Communauté exigent que les importations d'Union soviétique soient réduites »[412]. Ces mesures doivent néanmoins être regardées comme licites par elle-même, excluant que la Communauté ait eu à justifier de son droit de les adopter[413]. Au contraire, un certain nombre des membres de la Communauté franchissait la limite de licéité en adoptant une interdiction d'atterrissage à la compagnie LOT en Grande-Bretagne, en France, aux Pays Bas et en Autriche. Ces interdictions entraînaient la suspension immédiate des accords conférant des droits d'atterrissage à cette compagnie, sans que les procédures de suspension des accords n'aient été respectées[414]. A l'évidence, aucun d'entre eux ne remplissait la condition d'Etat lésé. Il en résulte que les membres de la Communauté apparaissent alors favorables à l'hypothèse d'un droit de réaction universelle à la violation des droits de l'homme.

Toutefois, dans cet exemple, la pratique de la Communauté elle-même ne confirme pas qu'elle considère ce droit comme établi. Il en va de même de l'exemple des sanctions prises à

---

[410] Les Ministres des Affaires étrangères déclarent, le 10 avril 1982, être « profondément préoccupés par la poursuite de cette crise, qui met en danger la paix et la sécurité internationale (…). A ces fins et dans un esprit de solidarité entre les Etats membres, les Dix décident de prendre une série de mesures à l'égard de l'Argentine », *Bull*. CE/4/1982 p. 8.

[411] J. VERHOEVEN exclut expressément cette possibilité, dans son article « Communautés européennes et sanctions internationales », *op. cit.*, p. 88 ; E. DAVID, pour sa part, semble l'exclure implicitement dès lors qu'il examine le droit pour un Etat autre que la victile d'adopter des conter mesures, , *op. cit.*, p. 164.

[412] Règlement CEE n°596/82 du 15 mars 1982 modifiant le régime d'importation de certains produits originaires d'Union soviétique, *JO* L 72/15 du 16.3.1982.

[413] C.-D. EHLERMANN, Communautés européennes et sanctions internationales – une réponse à J. VERHOEVEN », *RBDI* 1984-1985, pp. 96-112, p. 98 ; l'auteur répond à J. VERHOEVEN qui estime que l'objectif poursuivi pourrait les faire basculer dans la catégorie des mesures illicites, J. VERHOEVEN, « Communautés européennes et sanctions internationales », *op. cit.*, p. 89.

[414] *Annuaire de la Commission du droit international* 2001, p. 149.

l'encontre de la Birmanie. En effet, les premières sanctions prises à l'encontre du régime mis en place par la junte militaire adoptées en juillet 1991[415], portaient sur l'expulsion du personnel diplomatique, l'arrêt de la coopération miliaire, la mise en place d'un embargo sur les armes ainsi que la suspension des programmes d'aide au développement. Précisées et reconduites en 1996[416], ces mesures sont complétées par une expulsion de la Birmanie du système de préférence généralisé (SPG)[417]. Or, l'absence de cadre conventionnel liant l'Union européenne à cet Etat mis au ban de la société internationale conduit à regarder ces actions comme étant valides *per se*. Dès lors, il pouvait raisonnablement être déduit de cette pratique que seuls les membres de l'Union européenne estimaient que la violation de normes essentielles touchant aux droits de l'homme pouvait justifier l'adoption de contre-mesures[418].

Lors de la crise du Kosovo, l'Union européenne a réagi en mettant en place des mesures similaires à celles adoptées par ses membres en 1982. Ainsi, les positions communes du 7 mai et 29 juin 1998 mettaient en place un gel des fonds de la République fédérale de Yougoslavie ainsi qu'une interdiction immédiate des vols[419]. L'interdiction des vols impliquait l'inexécution d'obligations tirées d'accords bilatéraux pour certains Etats membres[420]. La position commune 98/240/PESC sur laquelle se fondaient ces mesures entendait répondre aux événements se déroulant au Kosovo et en particulier à « l'utilisation de la force contre la communauté de souche albanaise du Kosovo »[421]. La motivation des mesures restrictives réside donc sur le constat que ces événements « constituent une violation inacceptable des droits de l'homme et mettent en danger la sécurité de la région »[422]. La référence à l'importance de la violation de ces obligations essentielles apparaît donc plus explicite. En l'absence de l'invocation d'autres

[415] Conseil des Communautés européennes, *Déclaration du Conseil des affaires générales*, 29 juillet 1991.
[416] Position commune 96/635/PESC du 28 octobre 1996 définie par le Conseil sur la base de l'article J.2 du Traité sur l'Union européenne, relative à la Birmanie/au Myanmar », *JO* L287/4, du 8 novembre 1996.
[417] Règlement CE n° 552/97 du 24 mars 1997 retirant temporairement le bénéfice des préférences tarifaires généralisées à l'union de Myanmar, *JO* L85/8, du 27 mars 1997.
[418] Elle peut d'ailleurs conduire à valider la thèse de J. VERHOEVEN selon laquelle la différence de nature d'une organisation internationale l'exclurait du droit d'agir dans le but de protéger autre chose que son droit propre, J. VERHOEVEN, « Communautés européennes et sanctions internationales », *op. cit.*, p. 88.
[419] Positions communes 98/326/PESC du 7 mai définie par le Conseil sur la base de l'article J.2 du traité sur l'Union européenne concernant le gel des avoirs détenus à l'étranger par les gouvernements de la République fédérale de Yougoslavie et de la Serbie (*JO* L 143/1 du 14 mai 1998) et 98/426/PESC du 29 juin 1998 définie par le Conseil sur la base de l'article J.2 du traité sur l'Union européenne concernant l'interdiction des vols effectués par des transporteurs yougoslaves entre la République fédérale de Yougoslavie et la Communauté européenne (*JO* L 190/3, du 4 juillet 1998) ; mises en œuvre par les Règlements de la Communauté, 1295/98 (*JO* L 178/33, du 23 juin 1998) et 1901/98 (*JO* L 248/1, du 8 septembre 1998).
[420] V., par exemple, Royaume-Uni, *Treaty Series*, n° 10, 1960, Londres, HM Stationery Office; et *Recueil des Traités et Accords de la France*, 1967, n° 69
[421]Préambule de la Position commune 98/240/PESC du 19 mars 1998 définie par le Conseil sur la base de l'article J.2 du traité sur l'Union européenne concernant des mesures restrictives à l'encontre de la République fédérale de Yougoslavie, *JO* L 95/1 du 27.3.1998.
[422] *Idem*.

éléments juridiques, il nous semble qu'il faille en déduire que les dirigeants européens sont favorables à l'idée qu'il est juridiquement admissible d'adopter des sanctions internationales en de tels cas.

L'attitude britannique offre un élément supplémentaire au soutien de cette lecture. Afin de justifier son refus de faire application de la période d'un an nécessaire à la suspension de l'accord bilatéral le liant à l'Etat yougoslave, le gouvernement britannique mentionna que « l'action du Président Milosevic à l'encontre des droits de l'homme empire et signifie que, pour des raisons morales et politiques, il a perdu le droit de son gouvernement de se reposer sur la notification de 12 mois »[423]. Néanmoins, la formulation retenue par le gouvernement britannique multiplie les motifs de légitimation de son action qui se fonde sur cette référence au droit mais, surtout sur des critères moraux et politiques qui guident son action. Elle contribue, alors, à limiter l'association de la légitimité de l'action de sa légalité lorsque les circonstances exigent qu'elles agissent en faveur de la protection de ses valeurs.

Les sanctions prises à l'encontre de l'Iran en dehors du cadre du Conseil de sécurité participent également de la catégorie des sanctions qui semblent être fondées sur la capacité de l'Union européenne d'adopter des mesures en cas de violation d'une norme *erga omnes*[424]. En effet, ces mesures restrictives sont justifiées au regard des atteintes portées aux droits de l'homme et en particulier à « la torture et à tout autre traitement cruel, inhumain et dégradant »[425]. Sont alors visés par ces mesures, les individus responsables de « graves violations des droits de l'homme » et des personnes qui y sont liées[426]. Dans ce cadre, la méconnaissance de normes impératives semble être le seul fondement juridique de l'intervention autonome de l'Union européenne.

Les sanctions imposées à la Syrie confirment cette lecture de la politique européenne. En effet, suite à la répression violente des manifestations, l'Union européenne met en place une série de mesures restrictives[427]. Compte tenu du maintien de la répression par les autorités syriennes, l'Union européenne va, par la suite, maintenir et renforcer ces mesures[428]. Désireuse d'afficher une certaine transparence quant à la pratique de l'Union européenne concernant les

[423] Cité dans *Annuaire de la Commission du droit international* 2001, pp. 148-149.
[424] Décision 2011/235/PESC du Conseil du 12 avril 2011 concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes et entités au regard de la situation en Iran, *JO* L 100/51 du 14.4.2011 ; modifié par la décision 2012/168/PESC du Conseil du 23 mars 2012 modifiant la décision 2011/235/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes et entités au regard de la situation en Iran, *JO* L 87/85 du 24.3.2012.
[425] Préambule de la décision 2011/235/PESC, précitée.
[426] Art 1 § 1 de la décision 2011/235/PESC, précitée.
[427] Décision 2011/273/PESC du Conseil du 9 mai 2011 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie, *JO* L 121/11 du 10.5.2011.
[428] Décision 2011/782/PESC du Conseil du 1 er décembre 2011 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie et abrogeant la décision 2011/273/PESC, *JO* L 319/56 du 2.12.2011.

sanctions internationales, le Service européen d'action extérieure répond ouvertement à la question du fondement juridique permettant à l'Union européenne de viser le gouvernement d'un Etat souverain. Le service rappelle que l'Union avait procédé à des appels à arrêter les répressions, à l'implémentation de réformes ainsi qu'à la prise en compte des aspirations légitimes du peuple. Il rappelle également que malgré ces appels, le gouvernement syrien avait préféré durcir ses positions en poursuivant les exécutions sommaires et les graves violations des droits de l'homme. Le service pour l'action extérieure en avait conclu que ces circonstances contraignaient l'Union à agir[429]. L'action de l'Union européenne est donc justifiée par la poursuite de la protection des droits fondamentaux. La légitimation de l'action glisse cependant du registre juridique au registre moral lorsque le service mentionne que « *In the face of such violence, the EU cannot remain inert when it wields leverage against the perpetrators* »[430]. A l'image de l'action coercitive menée au Kosovo le droit intervient dans le processus de légitimation[431]. L'incertitude quant à la légalité du droit de prendre ces mesures n'est sans aucun doute pas étrangère à ce renforcement de la légitimation de l'action sur un double registre moral et politique.

La pratique de l'Union confirme qu'elle agit en se fondant sur la capacité de réagir aux violations de normes *erga omnes*. Sa pratique contribue alors à l'émergence ou la confirmation de l'existence d'une coutume internationale. L'absence de déclaration claire vis-à-vis du droit de prendre ces mesures sur ce fondement n'est alors guère étonnante compte tenu de ce contexte juridique. Certains cadres ressortent toutefois clairement de la pratique. Ainsi, l'adoption de sanctions autonomes se fonde sur des violations graves des normes *erga omnes*. Qui plus est, les cas dans lesquels l'Union intervient font l'objet d'un certain consensus au sein de la Communauté internationale, malgré l'absence de réaction du Conseil de sécurité[432]. Il se déduit de ces éléments remarquables un alignement probable de la doctrine de l'Union européenne sur

[429] Ainsi que l'évoque le service européen d'action extérieure : «The EU called on the Syrian regime many times to stop repression, implement reforms and address the legitimate aspirations of the people. Instead, the regime escalated its brutal violence, unlawful killings and grave human rights violations. That requires the EU to act » , *Frequently Asked Questions on EU restrictive measures against the Syrian regime*, 13 septembre 2011

[430] *Idem* ; il convient de noter qu'il est exclu que ces mesures aient pu trouver appui sur les liens conventionnels puisque l'accord de coopération est trop ancien pour contenir une clause droits de l'homme (Accord de coopération entre la Communauté économique européenne et la République arabe syrienne, *JO* L 269 du 27.9.1978.

[431] V. en particulier O. CORTEN et B. DELCOURT (éd.), *Droit, légitimation et politique extérieure : l'Europe et la guerre du Kosovo*, Bruxelles, Bruylant, 2001, 310 p.

[432] Dans les cas de l'Iran et de la Syrie, par exemple, l'Union européenne pouvait s'appuyer sur un consensus international ayant conduit à l'adoption de condamnation par l'Assemblée générale des Nations Unies, v. l résolution 65/226 relative à la Situation des droits de l'homme en République islamique d'Iran du 10 février 2011 (A/RES/65/226) et la résolution 66/253 relative à la situation en République arabe syrienne du 21 février 2012 (A/RES/66/253).

les prescriptions avancées par l'institut du droit international dans sa résolution sur les normes *erga omnes*[433].

Cette mise en conformité de la politique extérieure de l'Union vis-à-vis des conditions juridiques permettant l'adoption des sanctions autonomes représente indéniablement une grille d'analyse de la politique de sanction de l'Union. Elle permet d'expliquer certains des choix réalisés dans le déclenchement de mesures restrictives. Elle induit, par exemple, que la seule situation globale d'un Etat à l'égard des droits de l'homme ou des conditions de développement est indifférente. Dès lors, l'analyse de la cohérence politique qui ignorerait les conditions juridiques nécessaires au déclenchement des sanctions ne pourrait que conclure à l'incohérence des sanctions mises en place[434]. En effet, la multiplication de violations d'une ampleur relative ne permet juridiquement pas de justifier une intervention. La violation grave d'une norme impérative fournit au contraire un solide axe de légitimation des mesures qui seront adoptées. En pratique, il en résulte que les sanctions autonomes de l'Union européenne se trouvent déclenchées presqu'exclusivement dans les cas où des gouvernements se rendent responsables de violations graves des droits de l'homme à l'encontre de leur propre population[435].

La recherche d'un soutien de l'approbation de la Communauté internationale est une constante dans la politique extérieure de l'Union européenne qui souhaite promouvoir un ordre mondial institutionnalisé. Elle explique la volonté de chercher, après l'adoption de ses sanctions autonomes, à recueillir le consentement du Conseil de sécurité. Compte tenu des objectifs de l'Union, il est, en effet, préjudiciable que la légitimation de ses sanctions ne puisse reposer sur l'universalisme formel que garantissent les résolutions du Conseil de sécurité. Cette nécessité induit alors de rechercher l'assentiment du Conseil de sécurité *a posteriori*. Dans le cas de la Syrie, par exemple, cet élément explique les déclarations faisant mention des efforts mis en œuvre pour convaincre les autres membres du Conseil du bien-fondé de ces mesures[436]. De manière plus générale, ce positionnement implique que les membres permanents et provisoires du Conseil de sécurité qui sont également membres de l'Union européenne doivent prendre position en faveur de résolutions autorisant la prise de sanctions lorsque l'Union européenne en a déjà adopté de manière autonome[437].

---

[433] Résolution de l'Institut de droit international, préc.

[434] Par exemple, afin de relever l'incohérence des sanctions européennes, K. BRUMMER se fonde exclusivement sur des données évaluant les Etats en fonction de critères comme la situation générale des droits de l'homme ou la situation au regard des conflits violents, K. BRUMMER, *op. cit.*, p. 195 et s.

[435] J. KREUTZ, *Hard Measures by a Soft Power ? Sanctions Policy of the European Union 1981-2004*, Bonn International Centre for Conversion, papers n°45, 2005, p. 40.

[436] Conclusions du Conseil à propos de la Syrie, Conseil des affaires étrangères, Bruxelles, 19 novembre 2012.

[437] V. not. les « principes de base concernant le recours aux mesures restrictives (sanctions) », Bruxelles le 7 juin 2004 ; les modalités de vote des décisions PESC impliquent que ces membres soient en accord avec ces sanctions.

La limitation de ces sanctions aux cas de violations graves revêt néanmoins un caractère insatisfaisant pour la protection et la diffusion des valeurs de l'Union européenne. Si cette capacité offre une possibilité de réaction face à l'insoutenable, elle contraint paradoxalement les sujets de droit à attendre qu'il se produise pour réagir, le droit ne tolérant l'invocation de contre-mesures préemptives. Dans ce contexte, la politique conventionnelle peut offrir des potentialités d'action à même de pallier les limites résultant du cadre juridique international.

Section II : Le rôle de la politique conventionnel dans l'adoption des sanctions internationales de l'Union européenne

Les conditions juridiques nécessaires à l'adoption de sanctions internationales limitent de manière importante la possibilité pour l'Union européenne de réagir aux atteintes portées à ses valeurs sur la scène internationale. La mise en place de ces mesures est subordonnée dans le cas des sanctions prises sur la base d'une résolution du Conseil de sécurité à l'intervention d'un organisme tiers à l'Union, tandis que le cas des sanctions autonomes implique la réunion de circonstances qui demeurent exceptionnelles. Bien qu'elles tendent toutes à la protection d'un intérêt objectif de la Communauté internationale, il est nécessaire que ces sanctions demeurent limitées en droit international en raison de la perturbation des rapports qu'elles entraînent.

Les rapports inter subjectifs semblent, *a priori*, moins appropriés à la défense de valeurs universelles. L'exclusion des préoccupations intéressant l'ensemble de la communauté se justifie par la nature personnelle des rapports engendrés par les conventions internationales qui ne revêtent pas de portée globale ou structurelle. Néanmoins, cette exclusion, sous réserve de celles des normes impératives qui s'imposent, conduirait à la constitution d'ilot d'incohérence dans la politique internationale de l'Union européenne si sa gestion de ses rapports conventionnels devait se trouver délier des éléments essentiels de son action extérieure. Ainsi, les rapports conventionnels pourraient continuer de s'appliquer quelle que soient les considérations relatives au respect des valeurs de l'Union européenne.

Cette considération explique que les liens conventionnels créés par l'Union européenne avec les Etats tiers participent à l'intégration, dans la sphère de leurs rapports juridiques, de ses

préoccupations concernant la protection des normes constituant des valeurs de l'Union européenne. Il en résulte que le respect des intérêts objectifs de la Communauté internationale est intégré aux rapports subjectifs de l'Union européenne. Cette insertion confère donc à l'Union européenne un socle juridique sur lequel s'appuyer pour réagir aux atteintes portées aux normes universelles.

Ainsi, la nécessité de cohérence politique a conduit l'Union à la mise en place d'un mécanisme de sanction conventionnel des violations de ses valeurs essentielles (I) qui doit s'intégrer dynamiquement dans son action en faveur de la défense de ses valeurs fondamentales (II).

I L'adoption de « mesures appropriées » dans le cadre conventionnel en réaction aux violations des valeurs projetées par l'Union européenne

L'instauration des clauses de conditionnalité, aujourd'hui communes à de nombreux accords liant l'Union européenne, trouve son origine dans la nécessité de réagir aux violations des valeurs de l'Union européenne. En effet, si certaines normes relatives aux droits de l'homme sont susceptibles d'être qualifiées de normes *erga omnes*, voire de normes impératives, toutes les normes relatives aux droits de l'homme n'appartiennent pas à cette catégorie. De sorte que rien n'implique que toute violation des normes relatives aux droits de l'homme puisse justifier l'adoption de sanctions conformes au droit international. Dans le cadre de ses relations conventionnelles, ceci implique pour l'Union européenne que toute violation de ces normes ne justifiera pas nécessairement qu'elle puisse revenir sur ses engagements.

Dans le cadre de ses relations conventionnelles, c'est d'abord le recours à la clause *Rebus sic stantibus* qui a permis de justifier les suspensions d'accords internationaux (A). Le développement d'une clause permettant cette action en cas de violations des valeurs fondamentales de l'Union européenne s'est cependant, par la suite, fondé sur l'élévation de ces valeurs au rang d'éléments essentiels des traités conclus par l'Union (B). Le perfectionnement de ces clauses droits de l'homme a alors permis d'aboutir à un mécanisme juridique de légitimation des mesures négatives prises en réponse à ces violations (C)

A) La clause *rebus sic stantibus* comme premier essai d'une recherche de fondement des mesures suspensives

Alors que les Etats-Unis ont compris assez rapidement l'intérêt de conditionner l'aide au développement au respect des droits de l'homme, l'Union européenne a tardé à se donner les moyens de réagir face aux exactions commises par les pays bénéficiaires de ses aides[438]. Il en a résulté que l'aide au développement, due à raison d'obligations conventionnelles, devait continuer d'être versée malgré le constat de violations des droits de l'homme. Ainsi, les aides dues au titre des accords de Lomé ont continué d'être versées au gouvernement d'IDI AMIN DADA[439]. La question du droit de la Communauté européenne de suspendre ses aides a été directement posée au Conseil dans le cadre de ses relations avec le Parlement[440]. Sans répondre explicitement, le Conseil a laissé entendre que le cadre de la convention de Lomé ne permettait pas un retrait unilatéral sur ce motif. Le Conseil se contentait de préciser aux députés qu'il appartenait à la Commission d'apprécier si la population bénéficierait bien des aides lors de l'établissement du programme indicatif d'aide communautaire. Or, celui-ci devait être fixé du commun accord des organes de la Communauté et de l'Etat intéressé ![441] Il nous apparaît difficile de déduire de cette position autre chose que la conviction du Conseil qu'il ne disposait pas d'une possibilité juridique de mettre fin à l'exécution de ces obligations[442]. La suspension finalement intervenue à l'égard du gouvernement ougandais ne mentionne d'ailleurs aucun fondement juridique[443].

La nécessité de pouvoir réagir face à de telles situations a conduit la Communauté à rechercher dans le droit des traités une solution lui permettant de suspendre l'application de ses accords. Cette capacité conférait à la Communauté la faculté de « sanctionner » son co-contractant non respectueux des valeurs européennes, mais aussi d'échapper à des situations où

[438] L . BARTELS mentionne que le congrès des Etats Unis prend position en 1973 en estimant qu'il importe de conditionner le versement de l'aide au développement au respect des droits de l'homme, *Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements*, New York, Oxford University Press, 2005, pp. 7-8.
[439] Convention signée le 28 février 1975, entrée en vigueur le 1er avril 1976, *JO* L 25 du 30 janv. 1976 ; il convient de préciser que l'état du développement du droit international et le contexte politique jouent cependant en faveur du gouvernement ougandais, ces actes auraient en effet pu conduire à l'adoption de sanctions prises sur la base de la réaction à des violations de normes *erga omnes*
[440] Question écrite n° 710/75 de M. GLINNE au Conseil des Communautés européennes, 16 janvier 1976, *JO* C 244/2 du 18. 10. 76
[441] Réponse à la question de M. GLINNE au Conseil des Communautés européennes , préc., p. 4.
[442] E. RIEDEL et M. WILL, « clauses relatives aux droits de l'Homme dans les accords extérieurs des communautés européennes », *in* P. ALSTON (dir.), *L'Union européenne et les Droits de l'Homme,* Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 753.
[443] Parlement européen, Rapport de V. AGNOLETTO sur la clause relative aux droits de l'homme et à la démocratie dans les accords de l'Union européenne du 23.1.2006 (2005/2057(INI)), p. 12.

son éthique se voyait malmenée. C'est d'abord par l'invocation d'un changement fondamental de circonstances que l'Union a justifié la suspension conventionnelle face à d'importantes violations des droits de l'homme. L'article 62 de la convention de Vienne sur le droit des traités admet, en effet, la possibilité de mettre fin à un traité ou de s'en retirer en cas de changement fondamental de circonstances tout en l'assortissant du respect d'un certain nombre de conditions. Ainsi, les circonstances qui se sont trouvées être modifiées doivent avoir été une base essentielle du consentement des parties à être liées par le traité. De plus, le changement de ces circonstances doit avoir pour effet de transformer radicalement la portée des obligations restant à exécuter[444]. La valeur coutumière de la clause *rebus sic stantibus* ne fait guère de doute, la Cour internationale de justice l'ayant reconnue dans l'affaire de la compétence en matière de pêcherie du 2 février 1973[445].

C'est donc en usant de cette option juridique que la Communauté a entendu suspendre l'application de l'accord de coopération entre la Communauté économique européenne et la république socialiste fédérative de Yougoslavie et de l'accord concernant la Communauté européenne du charbon et de l'acier[446]. Tenu de justifier cette position juridique devant la Cour de justice de la Communauté européenne dans le cadre l'affaire *Racke*[447], le Conseil avançait qu'il ressortait du préambule et de l'article 1[er] de l'accord de coopération « que l'existence de la RSFY en tant qu'État fédéral, souverain et pacifique, constituait une condition essentielle pour entamer et poursuivre la coopération envisagée par l'accord »[448]. Quant à l'obligation tenant à l'impossibilité d'exécution, le Conseil invoquait « la dissolution de facto de la Yougoslavie résultant de la naissance de nouvelles entités politiques disposant d'un pouvoir effectif sur leurs territoires »[449]. Convaincu par ces justifications, l'avocat général JACOBS concluait à un usage justifié de la clause *rebus sic stantibus*[450]. La Cour de justice, suivant son

[444] Art. 62 § 1 a) et b) de la convention de Vienne sur le droit des traités, faite à Vienne le 23 mai 1969, entrée en vigueur le 27 janvier 1980., *Recueil des Traités des Nations Unies*, vol. 1155, p. 331.
[445] La Cour affirme que « Ce principe et les conditions et exceptions auxquelles il est soumis ont été énoncés à l'article 62 de la convention de Vienne sur le droit des traités qui peut, à bien des égards, être considéré comme une codification du droit coutumier existant en ce qui concerne la cessation des relations conventionnelles en raison d'un changement de circonstances.», arrêt sur la compétence de la Cour, 2 février 1973, p. 63, § 36
[446] Décision 91/586/CECA, CEE du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 11 novembre 1991, portant suspension de l'application des accords entre la Communauté européenne, ses États membres et la République socialiste fédérative de Yougoslavie, *JO* L 315/47 du 15.11.1991 ; Accord de coopération entre la Communauté économique européenne et la République socialiste fédérative de Yougoslavie, *JO* L 41/2 du 14.2.1983.
[447] CJCE 16 juin 1998, *Racke GmbH & Co.etHauptzollamt Mainz*, C-162/96, *Rec*. I-03655.
[448] Conclusions de l'avocat général JACOBS, dans l'affaire C-162/96 présentées le 4 dec. 1997, pt 51
[449] *Idem*, il est précisé que « le Conseil cite à titre d'exemple la controverse entre la Slovénie et les autorités fédérales sur la perception des droits de douane. Une adaptation éventuelle de l'accord de coopération à la situation nouvelle ne pouvait reposer que sur la négociation entre les parties. La Communauté recherchait une telle solution, mais n'a pu y parvenir. Le Conseil conclut que le règlement de suspension est valide »
[450] Conclusions C-162/96, préc., pt 72.

avis, énonçait notamment qu'au vu des objectifs de l'accord de coopération « le maintien d'une situation de paix en Yougoslavie, indispensable aux relations de bon voisinage, et l'existence d'institutions capables d'assurer la mise en œuvre de la coopération visée par l'accord dans tout le territoire de Yougoslavie constituaient une condition essentielle pour entamer et poursuivre la coopération prévue par l'accord »[451].

Cependant, la situation factuelle qui justifiait alors le recours à cette clause constituait un cas exceptionnel[452]. Ce caractère est d'ailleurs conforme à l'interprétation de cette faculté qu'en donnait le rapporteur de la Commission du droit international dans ses commentaires des dispositions de la Convention de Vienne sur le droit des traités[453]. Il est d'ailleurs nécessaire selon la Cour internationale de justice qui note que « la stabilité des relations conventionnelles exige que le moyen tiré d'un changement fondamental de circonstances ne trouve à s'appliquer que dans des cas exceptionnels »[454].

Par conséquent, aussi viable que puisse juridiquement être cette opportunité dans le cas yougoslave, la généralisation de son utilisation semble impossible. Comme le prévoyait P. REUTER, « les cas donnant lieu à l'application de la règle seront vraisemblablement assez rares »[455]. De fait, il est exclu que l'Union européenne puisse envisager une invocation régulière de cette mesure d'exception. Sa capacité à sanctionner les atteintes aux droits de l'homme, ou, *a minima,* de se délier de ses obligations conventionnelles en cas de violations de ceux-ci ne pouvait donc reposer sur le recours à ce mécanisme.

---

[451] Affaire C-162/96, préc. pt 55.

[452] Il convient par ailleurs de préciser que la suspension s'insérait alors dans un contexte juridique général assez favorable à celle-ci. Ainsi que l'évoque le préambule de la décision de suspension, la légitimité des mesures prises se fondait ainsi également sur la résolution 713 (1991) du 25 septembre 1991 du Conseil de sécurité marquant sa préoccupation pour la situation en Yougoslavie et son soutien à l'embargo sur les armes à destination de ce pays. Ainsi, le constat de la gravité des circonstances internationales était déjà « internationalisé ». Sur le sujet on consultera notamment P. DRAZEN et L. CONDORELLI, « L'ONU et la crise yougoslave », *AFDI* 1992, pp. 32-60, sp 37 et s.

[453] Le rapporteur relève que « Cependant, la plupart des juristes insistent, en même temps, sur la nécessité de limiter étroitement le champ d'application de cette théorie et de définir avec précision les conditions dans lesquelles elle peut être invoquée ; en effet, les risques qu'elle présente pour la stabilité des traités, en l'absence d'un système de juridiction obligatoire universellement admis, sont évidents. Les circonstances de la vie internationale sont en perpétuelle évolution et il est facile de prétendre que ces changements rendent le traité inapplicable », Projet d'articles sur le droit des traités et commentaires, *Annuaire de la Commission du droit international* 1966, vol. II p. 280, § 1.

[454] CIJ 25 septembre 1997, *affaire relative au projet Gabcíkovo — Nagymaros (Hongrie c. Slovaquie)*, § 104, *Recueil* 1997, p. 7

[455] Projet d'articles sur le droit des traités et commentaires, préc., p. 281, § 6.

B) La transformation de la violation des valeurs de l'Union en violation substantielle des traités

La Convention de Vienne sur le droit des traités comprend, bien entendu, d'autres hypothèses permettant la suspension ou la rupture d'un traité international[456]. Toutefois, au compte de celles-ci, peu permettent d'aboutir à ce résultat de manière unilatérale[457]. Outre l'invocation du changement de circonstance, une partie ne pourra invoquer pour suspendre ou mettre fin à un accord que la survenance d'une situation rendant l'exécution impossible ou bien la violation par l'autre partie de l'accord[458].

La première hypothèse revêt peu d'intérêt au regard de l'objectif de suspendre un traité en raison de violations des droits de l'homme. La seconde, couverte par l'article 60 de la Convention de Vienne, paraît quant à elle offrir des potentialités plus intéressantes. L'article stipule qu'une « violation substantielle » de ses obligations par l'une des parties autorise l'autre partie à invoquer ce motif pour mettre fin au traité ou pour suspendre, totalement ou partiellement, son application[459]. La notion de « violation substantielle » est définie par le même article comme étant constituée soit par le « rejet du traité non autorisé » par la Convention de Vienne, soit par « la violation d'une disposition essentielle pour la réalisation de l'objet ou du but du traité »[460].

Le recours à cette possibilité en cas d'atteinte portée aux droits de l'homme implique donc que celle-ci constitue une violation substantielle au sens de la Convention de Vienne. Or, il ne résulte pas de la seule introduction d'une référence aux droits de l'homme et aux principes démocratiques dans les dispositions de l'accord que leur violation constitue une violation substantielle. Il est nécessaire, pour cela, que les dispositions relatives aux droits de l'homme et aux principes démocratiques puissent être qualifiées de dispositions essentielles du traité.

Assurément, il est loin d'être évident que les dispositions relatives aux droits de l'homme, et autres normes tenant lieu de valeur pour l'Union européenne, qui sont insérées dans ces accords constituent autant de dispositions essentielles des accords de coopération

[456] V. les articles 54 à 64 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.
[457] En effet, parmi les articles le permettant, l'article 54 admet l'extinction d'un traité ou le retrait en raison du consentement ou en vertu des dispositions du traité ; l'article 57 admet la suspension de l'application d'un traité par consentement des parties ; l'article 58 admet la suspension de l'application du traité multilatéral entre certaines parties seulement ; l'article 59 admet l'extinction implicite en raison de la conclusion d un traité postérieur ; et l'article 64 évoque la nullité en raison de la survenance d'une nouvelle norme impérative en conflit avec le traité.
[458] Articles 60 et 61 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.
[459] Art. 60 § 1 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.
[460] Art. 60 § 3 a) et b) de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

conclus[461]. Par conséquent, afin de s'assurer de la possibilité de suspendre l'accord international en de tels cas, la Communauté européenne a introduit des clauses définissant explicitement le respect de ces valeurs comme un « élément essentiel » de l'accord[462]. Décrite comme une « application insolite » des dispositions de l'article 60[463], ce procédé visait à s'assurer formellement de la qualification à retenir de ces éléments. On admettra, en effet, que la déduction du caractère essentiel, dans le silence du traité, de ces dispositions ne s'impose pas avec évidence. E. RIEDEL et M. WILL vont d'ailleurs jusqu'à qualifier de « douteuse » cette application de l'article 60[464]. Les deux auteurs ne la jugent valable que pour autant qu'elle soit complétée par une clause complémentaire prévoyant explicitement la possibilité de suspendre l'exécution de l'accord par l'une des parties du traité en cas de violation de ces éléments[465].

Cette clause complémentaire permet de court-circuiter le recours aux dispositions de l'article 60. L'article 57 admet expressément que puisse être suspendue l'application d'un traité « conformément aux dispositions du traité »[466]. La procédure juridique permettant la suspension n'est alors plus déterminée par le droit des traités, mais par la clause de suspension issue de l'accord de volonté entre les parties[467].

Plusieurs expériences de « clauses droits de l'homme » ont alors été effectuées par la Communauté[468]. A la « clause balte » permettant une suspension immédiate en cas d'atteinte

---

[461] L'article 5 de la convention de Lomé IV représente un prémisse de la construction des clauses droits de l'homme en ce qu'elle définit ces éléments comme des éléments fondamentaux du traité ; pour autant, cette clause, en raison de sa rédaction, est considérée comme insuffisante pour justifier la suspension de l'accord en cas de violation de cet élément (Quatrième convention ACP-CEE signée à Lomé le 15 décembre 1989 (LOME 4) *JO* L 229/3 du 17.8.1991 *;* v. not. M. CANDELA SORIANO, « L'Union européenne et la protection des droits de l'Homme dans la coopération au développement : le rôle de la conditionnalité politique », *RTDH* 2002, p. 886).

[462] V. par exemple l'article 1er de l'accord-cadre de coopération entre la Communauté économique européenne et la République fédérative du Brésil, *JO* L 262/54 du 1.11.1995 ; et l'article 1er de l' accord-cadre de coopération *entre la* Communauté économique européenne et l'Accord de Carthagène et ses pays membres, la République de Bolivie, la République de Colombie, la République de l'Équateur, la République du Pérou et la République du Venezuela, *JO* L 127/11 du 29.4.1998 ; l'article 5 de la convention de Lomé IV bis, Accord portant modification de la quatrième convention ACP-CE de Lomé signé à Maurice le 4 novembre 1995 , *JO* L 156/3 du 29.5.1998 ; les accords avec les pays d'Europe centrale et orientale intègrent également cette clause (v. infra).

[463] D. CACCAMISI, « La conditionnalité politique dans les relations de coopération au développement de la Communauté européenne », *Annales de Droit de Louvain*, vol. 65, n° 3-4, p. 310.

[464] E. RIEDEL et M. WILL, *op. cit.*, p. 759 ; dans le même sens E. CUJO souligne que le seul changement de vocabulaire ne suffit pas à donner la consistance nécessaire à qualifier la disposition d'essentielle, E. CUJO, *La réaction décentralisée de l'UE à l'illicite*, *op.cit.*, p. 123.

[465]. RIEDEL et M. WILL, *op. cit.*, p. 759.

[466] Art.57 a).

[467] D. CACCAMISI, *op. cit.*, p. 311 ; La Commission rappelle alors que la nature autonome de la procédure implique qu'elle n'a pas à être calquée sur celle prévue par l'article 65 de la Convention de Vienne, Communication de la Commission « sur la prise en compte du respect des principes démocratiques et des droits de l'homme dans les accords avec les pays tiers », COM (95) 216 final, 23 mai 1995, p. 5.

[468] Sur l'évolution des clauses droits de l'homme, v. not. D. CACCAMISI, *op. cit.* ; C. MUSSO, *op. cit.* ; M. CANDELA-SORIANO, *op. cit.* ; M. CREMONA, « Human Rights and Democracy Clauses under the EC's Trade Agreements », *in* N. EMILIOU et D. O'KEEFFE (dir.), *The European Union and World Trade Law. After the GATT Uruguay Round*, Wiley, Londres, 1996, p. 62-77 ; B. BRANDTER et A. ROSAS, « Human Rights and the External Relations of the European Community : An Analysis of Doctrine and Practice », *EJIL* 1998, pp. 467-490

graves aux dispositions essentielles[469], a succédé la « clause bulgare »[470]. Cette dernière élargissait les possibilités de réponse face au constat de violation en permettant l'adoption de « mesures appropriées ». Ces dernières ne peuvent, « sauf cas d'urgence spécial », être prises qu'après un examen approfondi de la situation « en vue de rechercher une solution acceptable par les parties »[471]. Ce gain de souplesse permet à l'Union européenne de disposer d'une autre alternative que la suspension et d'insérer le recours aux mesures négatives dans un processus de dialogue politique. Il est nécessaire de préciser que la portée de la clause s'étend à la violation de toute disposition et non seulement à celle des dispositions essentielles. Il en résulte un risque de suspension accru en comparaison des clauses précédentes qui peut être considéré comme critiquable[472]. De plus, les droits de l'homme se trouvent être noyés au sein des autres dispositions conventionnelles. En effet, dans la mesure où la violation des autres dispositions peut tout autant justifier l'adoption des mesures appropriées, les dispositions relatives aux droits de l'homme n'ont plus d'importance juridique supérieure aux dispositions commerciales par exemple. Il convient toutefois de mentionner que cette minoration de l'importance des droits de l'homme a sans aucun doute permis d'emporter l'adhésion d'Etats tiers. En effet, les préoccupations « européennes » ne se voient pas, dans ce cas, conférer un statut plus important que les autres points de la coopération mise en place.

; J.F. FLAUSS, « Droits fondamentaux et relations extérieures de l'Union européenne », *in* S. LECLERC, J.F. AKANDJI-KOMBÉ, et M.J. REDOR, *L'Union européenne et les droits fondamentaux*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 137-172 ; E. RIEDEL et M. WILL, « clauses relatives aux droits de l'Homme dans les accords extérieurs des communautés européennes », *in* ALSTON (P.) (dir.), *L'Union européenne et les Droits de l'Homme,* Bruxelles, Bruylant, 2001, pp. 753-783 ; P.N. STANGOS, « La conditionnalité politique, en termes de protection des droits de l'homme, de démocratie et d'Etat de droit, des relations économiques extérieures de la communauté et de l'Union européennes », *in* H. RUIZ FABRI, L.A. SICILIANOS et J.-M. SOREL (dir.), *L'effectivité des Organisations Internationales :mécanismes de suivi et de contrôle,* Athénes-Paris, A.N. Sakkoulas – A.Pedone, journées franco-helléniques 7-8 mai 1999, 2000, pp. 273-321 ; J. RIDEAU, « Les clauses de conditionnalité droits de l'homme dans les accords d'association avec la Communauté européenne », *in* M.-F. CHRISTOPHE TCHAKALOFF (dir.), *Le concept d'association dans les accords passés par la Communauté : essai de clarification*, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 139-196.

[469] La clause fut ainsi dénommée en raison de son apparition dans les accords conclus avec les Etats baltes (Accords du 21 décembre 1992 avec l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie, *JO* L 403 du 31 décembre 1992) ; cette possibilité de suspension immédiate se retrouve à l'art. 21 al 3 de chacun de ces accords.

[470] La clause « balte » ne fut réutilisée que pour l'accord conclu avec l'Albanie (accord entre la Communauté économique européenne et la République d'Albanie concernant le commerce et la coopération commerciale et économique, *JO* L 343/1 du 25.11.1992) ; la conclusion des accords de coopération avec la Bulgarie et la Roumanie a fourni l'occasion d'expérimenter une clause droits de l'homme plus élaborée, v. l'article 118 § 2 de l'Accord européen, établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République de Bulgarie, d'autre part signé le 8 mars 1993, (*JO* L 358/3 du 31.12.94) et l'article 119 § 2 de l' Accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la Roumanie, d'autre part, 1er fev 1994, (*JO* L 357 du 31.12.1994).

[471] Art. 118 §2, al. 1 de l'accord d'association CE-Bulgarie et l'article 119 § 2, al. 1 de l'accord d'association CE-Roumanie.

[472] P.N. STANGOS, *op. cit.*, p. 295

L'accord de partenariat conclu, par la suite, avec la Russie comprend cette clause[473]. Celle-ci est complétée par une déclaration interprétative commune définissant les « cas d'urgence spéciale » qui permettent une mise en œuvre des mesures sans examen approfondi préalable du Conseil de coopération. Ladite déclaration les définit comme une « violation substantielle de l'accord » qui peut consister en une « violation de l'élément essentiel de l'accord repris dans l'article 2 »[474]. Or, l'article visé énonce que le respect des principes démocratiques et des droits de l'homme constitue un élément essentiel de l'accord. Ainsi, l'adjonction de la déclaration commune attribue une faveur certaine au respect des droits de l'homme et des principes démocratiques vis-à-vis des autres dispositions de l'accord puisque seule la violation de cet élément, ou le rejet de l'accord contraire au droit international, pourra justifier l'adoption de mesures unilatérales.

Fort de l'expérience ainsi acquise, le Conseil, sur proposition de la Commission, a adopté des lignes directrices relatives à ces clauses[475]. Il en ressort que les accords extérieurs devraient systématiquement comprendre ce mécanisme de sanction des violations des droits de l'homme[476]. Afin d'uniformiser celui-ci[477], la Commission propose qu'il comprenne nécessairement une clause « élément essentiel » identifiant le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques comme tels ainsi qu'une clause permettant la suspension de l'accord ou l'adoption de mesures appropriées, sur le modèle de la « clause bulgare », complétée par une déclaration interprétative des termes « urgence spéciale » et « mesures appropriées », sur le modèle de l'accord conclu avec la Russie[478].

C'est sur la base de ces prescriptions qu'est alors élaboré le mécanisme de protection des valeurs européennes dans le système de la Convention de Lomé lors de la révision, à mi-

[473] Art. 107 de l'accord d'association CE-Russie.
[474] Déclaration commune relative à l'article 107 § 1, b) ; aux termes de cette même déclaration, cette violation substantielle peut également être constituée par le rejet de l'accord non sanctionné par les règles générales du droit international. Il en résulte que la déclaration reprend les motifs juridiques autorisant la suspension d'un accord international conformément aux dispositions de l'article 60 de la Convention de Vienne et les érige en « cas d'urgence spéciale » permettant une suspension immédiate, sans consultation préalable.
[475] Communication de la Commission « sur la prise en compte du respect des principes démocratiques et des droits de l'homme dans les accords avec les pays tiers », COM (95) 216 final, du 23 mai 1995, 16 p. ; v. aussi *Bull. UE* 5-1995, point 1.2.3.
[476] COM (95) 216 final, préc., p. 7.
[477] La commission est consciente du risque d'être accusé d'adopter une pratique discriminatoire, COM (95) 216 final, préc., p. 11 ; J.-F. FLAUSS souligne d'ailleurs l'aspect discriminatoire de l'insertion de clauses différentes à dans des accords concernant des Etats d'une même zone géographique, J.-F. FLAUSS, « Droits de l'homme et relations extérieures de l'Union européenne », *op. cit.*, p. 159.
[478] COM (95) 216 final, préc., p. 12-13 ; l'accord conclu par l'Union européenne avec la Russie définissait les mesures appropriées comme des « mesures prises en conformité avec le droit international », déclaration commune relative à l'article 107, b).

parcours, de la Convention de Lomé IV[479]. Parmi les insertions réussies de ces clauses « droits de l'homme », celle de l'Accord de Cotonou en constitue le développement le plus important[480].

C) La clause droit de l'homme comme mécanisme juridique de légitimation d'une politique de sanction conventionnelle

Les articles 96 et 97 de l'accord de Cotonou[481] offrent un exemple de régime autonome de suspension et de sanction à l'égard des obligations du partenariat créé. L'article 96 permet, conformément aux directives susmentionnées de la Commission européenne, de réagir aux violations d'un des éléments essentiels de l'accord. L'article dispose qu'un manquement à une obligation découlant du respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit visés à l'article 9 du même accord pourra entraîner la prise de mesures appropriées. Sauf urgence particulière, la partie invoquant ce manquement doit fournir à l'autre partie, ainsi qu'au Conseil des ministres ACP-UE, « les éléments d'information utiles nécessaires à un examen approfondi de la situation en vue de rechercher une solution acceptable par les parties »[482]. Les consultations qui doivent ensuite avoir lieu avec l'Etat concerné portent principalement sur les mesures prises ou à prendre afin de remédier à la situation[483].

La marque du perfectionnement de la clause se trouve dans les précisions procédurales qui entourent la mise en œuvre de la procédure de sanction. S'incorporant dans l'esprit général de l'accord qui se fonde sur un dialogue permanent entre les partenaires[484], cette procédure prévoit des consultations obligatoires. La procédure demeure empreinte d'une souplesse propice à un dialogue efficace en admettant, par exemple, que les consultations puissent être conduites à tous niveaux. Les délais instaurés confirment la recherche d'un équilibre entre la souplesse du dialogue *inter partes* et celle de l'efficacité des mesures. Ainsi, le dialogue doit se tenir 30 jours au plus tard à compter de l'invitation et doit se poursuivre « pendant une période déterminée d'un commun accord »[485]. Afin de limiter les conséquences de manœuvre dilatoires, l'article prend soin de préciser que « dans tous les cas, le dialogue mené dans le cadre de la

[479] Accord portant modification de la quatrième convention ACP-CE de Lomé, signé à Maurice le 4 novembre 1995, *JO* L 156/3 du 29.5.1998.
[480] V. not. le rapport de V. AGNOLETTO sur la clause relative aux droits de l'homme et à la démocratie dans les accords de l'Union européenne du 23.1.2006 (2005/2057(INI)), *loc. cit*.
[481] Accord signé le 13 juin 2000, entré en vigueur le 1er avril 2003, *JO* L 317 du 15.12. 2000.
[482] Art. 96 § 1, a) de l'Accord de Cotonou.
[483] *Idem*.
[484] Art. 8 de l'Accord de Cotonou.
[485] Art. 96 § 1, a), al. 3 de l'Accord de Cotonou.

procédure de consultation ne dure pas plus de 120 jours »[486]. Enfin, « Si les consultations ne conduisent pas à une solution acceptable par les parties, en cas de refus de consultation ou en cas d'urgence particulière, des mesures appropriées peuvent être prises »[487]. La rédaction de cet article conduit à déduire que si le recours à des sanctions est possible, il ne doit être réalisé qu'en dernier ressort face à un échec du dialogue entre les parties[488].

Suivant les prescriptions de la Commission, l'accord incorpore, mais cette fois directement dans le libellé du dispositif, la définition des termes « cas d'urgence particulière » et « mesures appropriées »[489]. Le premier terme fait référence à « des cas exceptionnels de violations particulièrement graves et évidentes d'un des éléments essentiels visés à l'article 9, paragraphe 2, qui nécessitent une réaction immédiate »[490]. Il renvoie donc, classiquement au regard des éléments avancées par la Commission, aux dispositions énonçant que les droits de l'homme et principes démocratiques constituent des éléments essentiels de l'accord. De manière plus originale, cette définition ajoute au cadre matériel visé par l'urgence, la circonstance que la violation nécessite une réaction immédiate. En effet, sans cette précision, toute violation des éléments constituait un cas d'urgence. La preuve de la nécessité de réagir immédiatement, par exemple pour éviter une aggravation de la situation des droits violés, n'avait donc pas à être rapportée. Les cas d'urgence se trouvent alors plus limités grâce à l'adjonction de ce critère. De manière générale, la lecture de la définition suscitée indique que l'éviction de la procédure de consultation doit être particulièrement rare. Cette conclusion s'inscrit logiquement dans le cadre général de l'accord qui fait du dialogue politique l'un des piliers de l'accord[491].

L'une des innovations de l'accord de Cotonou se situe dans la possibilité de prendre également des mesures en présence de « cas graves de corruption »[492]. La procédure est relativement identique à celle suivie par l'article 96, la principale différence étant constituée de l'absence de procédure d'urgence. Le constat d'un cas grave de corruption peut donc également entraîner, en dernier recours, la suspension de l'application de l'accord[493]. La volonté de l'Union européenne de disposer d'une capacité de sanction en de tels cas se comprend aisément dans le cadre de cette coopération qui repose massivement sur les aides financières prodiguées

[486] *Idem.*
[487] Art. 96 § 1, a), al. 4 de l'Accord de Cotonou.
[488] Art. 96, § 2, c), al. 1 de l'Accord de Cotonou.
[489] Art. 96, § 2 b) et c) de l'Accord de Cotonou.
[490] Art. 96, § 2 b), al 1 de l'Accord de Cotonou.
[491] V. l'art 8 de l'Accord de Cotonou ; sur ce point, v. not. G. FEUER, « un nouveau paradigme pour les relations entre l'union européenne et les Etats ACP, l'accord de Cotonou du 23 juin 2000 », *RGDIP* 2002, pp. 269-293.
[492] Art. 97 § 1 de l'Accord de Cotonou.
[493] Art. 96 § 3 de l'Accord de Cotonou.

par l'Union. Il est alors compréhensible que l'Union cherche à disposer d'un instrument visant à s'assurer de l'utilisation sérieuse et efficace des fonds alloués. Dans le cadre de l'accord, cette possibilité se justifie par l'élévation de la bonne gestion des affaires publiques en un élément fondamental de l'accord de coopération[494]. L'élément fondamental dispose alors d'une protection moins importante que celles relatives aux éléments essentiels de l'accord puisque seul un type de violation, les cas graves de corruption, peuvent justifier l'adoption de mesures sans qu'il soit possible de recourir à une procédure d'urgence[495].

Au final, il ressort de ce dispositif une élaboration ingénieuse d'une capacité, conforme au droit international, de prendre des mesures aux fins d'assurer la défense des valeurs de l'Union et, par conséquent, le respect de normes universelles dont sa politique fait la promotion. Le système de règlement des différends prévus par l'accord vient alors parfaire le sentiment de primeur aux aspects juridiques du système mis en place par l'accord.

En effet, l'article 98 prévoit que le Conseil des ministres, ou à défaut le Comité des ambassadeurs, qui sont tous deux des institutions mixtes du partenariat peuvent se voir soumis les différends nés de l'interprétation ou de l'application de l'accord[496]. En l'absence de solution, le différent sera réglé par voie d'arbitrage. Dans ce cas, le règlement échappe alors au contrôle politique des Etats ACP et de l'Union européenne et de ses Etats membres. Cette garantie face au déséquilibre politique qui existe entre parties contractantes permet de renforcer la légitimité du processus de sanction. En effet, la sanction ne bénéficie pas, dans le cadre de l'accord de Cotonou, du soutien de la Communauté internationale matérialisé par l'adoption d'une résolution du Conseil de sécurité. La garantie que le différend puisse être examiné par l'ensemble des autres parties et, en dernier ressort, par un tribunal arbitral représente une garantie de légitimité pour les actions de l'Union européenne. En venant conforter le sentiment d'un encadrement juridique de sanctions prises sur le constat de l'échec d'un dialogue politique entre parties, la procédure de règlement des différends renforce la légitimité de l'ensemble des sanctions adoptées dans ce cadre. Compte tenu de ses fondations plus stables, le mécanisme

[494] Art 9 § 3, al 2 de l'Accord de Cotonou.
[495] Ceci conduit d'ailleurs à renverser le rapport de force prévalant entre éléments essentiels et fondamentaux tel que le concevait la Commission du droit international. En effet, la CDI avait retenu, lors de la rédaction de l'article 60 de la Convention de Vienne, le critère de la violation d'un élément essentiel, plutôt que fondamental, comme motif juridique permettant la suspension de l'accord, car « Le mot « fondamentale » pouvait être compris comme signifiant que seule la violation d'une disposition qui touche directement aux buts qui sont au centre d'un traité peut autoriser l'autre partie à mettre fin au traité ». Ainsi, au sens de la CDI, les éléments fondamentaux d'un accord constituent des éléments plus importants que les éléments essentiels. ; v. *annuaire de la Commission du droit international* 1966, vol. II, p. 278, § 9.
[496] Art. 98 § 1 de l'accord de Cotonou.

d'ensemble paraît offrir de plus importantes potentialités de réaction que celui des sanctions autonomes de l'Union européenne prises sur la base du droit international général.

Cette potentialité se retrouve dans la possibilité d'extension des normes protégées qui n'a d'autre limite que l'acceptation des Etats tiers. L'introduction de l'article 11b relatif à la coopération dans la lutte contre la prolifération des armes de destruction massives dans l'accord de Cotonou en constitue un exemple[497]. Les dispositions de cet article font, en effet, de cette lutte un élément essentiel de l'accord. En toute logique, cette qualification suppose de permettre la prise de mesures appropriées en cas de violation. En lieu et place d'un amendement de l'article 96 incorporant les violations de cet élément essentiel, les rédacteurs ont choisi d'insérer la clause permettant la prise de mesures directement dans l'article 11b. Ses dispositions prévoient alors, dans des conditions procédurales rigoureusement identiques à celles de l'article 96, la possibilité pour l'une des parties de prendre des mesures appropriées incluant la suspension totale ou partielle de l'application de l'accord[498].

Le perfectionnement de la clause contenu dans la convention ACP-UE ne masque toutefois pas les errements de la politique européenne à l'égard des clauses droits de l'homme. En effet, il convient de remarquer que la clause contenue dans l'accord de Cotonou n'a pas été dupliquée dans les autres accords extérieurs. Le récent accord conclu avec l'Amérique centrale, par exemple, ne parvient pas à se hisser au même niveau de perfectionnement. S'il contient bien une référence aux principes démocratiques et aux droits de l'homme en tant qu'éléments essentiels de l'accord, la clause d'inexécution paraît moins protectrice à l'égard de ceux-ci[499]. L'accord marque, en effet, le retour de la « clause bulgare »[500]. Plus encore, l'accord conclu avec la Colombie et le Pérou se contente quant à lui d'un paragraphe stipulant que toute violation des éléments essentiels pourra entraîner immédiatement l'adoption de mesures

[497] La révision de l'accord de Cotonou intervenue en 2005 introduit cet article 11 b ; l'élévation de la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive au stade d'élément essentiel des accords de coopération se retrouve également à l'article 15 de l'accord établissant une association entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et l'Amérique centrale, d'autre part (*JO* L 346/3 du 15.12.2012) et à l'article 2 de l'accord commercial entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Colombie et le Pérou, d'autre part (*JO* L 354/3 du 21.12.2012).

[498] Art. 11b §§ 4 à 6 de l'accord de Cotonou. On pourra d'ailleurs regretter ce choix de rédaction qui rend l'accord plus difficilement lisible et laisse alors apparente les marques de la révision des dispositions. Il conduit qui plus est à omettre une définition des « cas d'urgence particulière » entendus par cet article puisque la seule définition de ces termes donnés par l'article 96 fait référence à une violation grave et évidente des éléments visés à l'article 9 de l'accord.

[499] Art 1 et 355 de l'accord d'association entre l'Union européenne et l'Amérique centrale.

[500] Aux termes de l'article 355 de l'accord, toute violation peut entraîner la prise de mesures appropriées, et non seulement celles des éléments essentiels. La protection supplémentaire accordée à ces éléments ne se retrouvent qu'au travers de la procédure d'urgence qui ne peut être mise en œuvre que si ces éléments sont violés ou si l'accord fait l'objet d'une dénonciation non conforme au droit international.

appropriées par l'autre partie[501]. L'absence de clause de règlement des différends dans ces accords représentent un recul notable en comparaison des avancées constatées avec l'Accord de Cotonou[502].

L'Union européenne peut se satisfaire de l'expansion de cette clause dans ses traités extérieurs[503], malgré la circonstance que l'universalisation de celle-ci soit encore loin d'être effective. Bien que, comme nous venons de le souligner, sa forme soit amenée à varier, la clause se retrouve dans tous les accords d'association conclus. Au-delà des pays en voie de développement, l'insertion de la clause dans l'accord d'association conclu avec l'Etat d'Israël est emblématique de cette expansion[504]. Le contexte géopolitique expliquait le recours à l'une des versions les moins élaborées de la clause qui ne fait pas référence aux droits de l'homme en tant qu'éléments essentiels, pourtant visés par l'article 2, mais à toute violation de l'accord[505]. En ce sens, l'insertion de cette clause, même sous cette forme, représentait déjà un progrès important. Il est bien plus difficile d'être positif à l'étude des clauses contenues dans des accords liant l'Union aux pays d'Amérique centrale et à certains pays d'Amérique latine qui sont conclus plus de dix ans plus tard et dans un contexte politique moins sensible. L'absence d'alignement sur le modèle de la clause de Cotonou pourrait d'ailleurs raviver les critiques tendant à une insertion discriminatoire de ces formes de clause droits de l'homme.

[501] L'article 3 § 3 de l'accord dispose que « Sans préjudice des mécanismes existants en matière de dialogue politique entre les parties, toute partie peut adopter immédiatement des mesures appropriées, conformément au droit international, en cas de violation par une autre partie des éléments essentiels visés aux articles 1er et 2 du présent accord. L'autre partie peut demander l'organisation d'une réunion urgente des parties concernées dans les quinze jours, afin qu'il soit procédé à un examen approfondi de la situation, en vue de la recherche d'une solution acceptable. Les mesures seront proportionnelles à 'la violation. Priorité sera donnée à celles qui perturbent le moins le fonctionnement du présent accord. Ces mesures sont levées dès que les raisons qui les ont motivées ont cessé d'exister », Accord entre l'Union européenne et ses États, d'une part, membres, et la Colombie et le Pérou, d'autre part, préc.

[502] Ainsi que le regrette d'ailleurs E. JOLY lors de son rapport au sujet de l'accord conclu avec l'Amérique centrale ; Commission du développement, « avis à l'intention de la commission des affaires étrangères sur la proposition de décision du Conseil concernant la conclusion de l'accord établissant une association entre l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et l'Amérique centrale, d'autre part », avis du 26 .10.2012.

[503] Ainsi que le faisait valoir le rapporteur V. AGNOLETTO la clause avait déjà été introduite, en 2004, dans plus de 50 accords et s'appliquaient à plus de 120 Etats, Parlement européen, Rapport sur la clause relative aux droits de l'homme et à la démocratie dans les accords de l'Union européenne, 23.1.2006 (2005/2057(INI)), p. 5.

[504] Accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et l'État d'Israël, d'autre part, *JO* L 147/1 du 21.6.2000.

[505] Art. 79 de l'accord UE-Israël, préc.

II L'utilisation dynamique des instruments conventionnels dans le cadre de la politique de sanctions

Les clauses droits de l'homme élaborées par l'Union européenne lui offrent une intéressante capacité de réponse aux violations des normes dont elle est censée garantir l'effectivité. Son intégration dynamique à une action de protection des valeurs essentielles de l'Union paraît cependant remise en cause par une application limitée dans la pratique de la clause droits de l'homme (A). Mais son intégration dans la politique internationale de l'Union suppose essentiellement que ces recours, même rares, découle d'une logique cohérente vis-à-vis de la politique de l'Union (B). La cohérence de cette pratique importe d'autant plus que la violation de ces clauses constitue l'un des pivots de l'adoption de mesures restrictives (C).

A) Une mise en œuvre limitée des mesures appropriées au nom des clauses droits de l'homme

Comme nous l'avons entraperçu, les potentialités des clauses droits de l'homme sont très importantes. Elles offrent à l'Union européenne un instrument reposant sur un savant mélange de moyens de légitimation et de légalisation de sa politique de sanction. Bien entendu, la politique de la pratique de ces clauses s'avère au moins aussi importante que celle de son insertion dans les accords internationaux.

Un constat s'impose rapidement lors de l'étude de celle-ci : le cadre des relations ACP-UE est, de fait, le seul dans lequel des sanctions ont été adoptées sur la base des clauses droits de l'homme[506]. L'uniformisation, relative, de l'implantation de la clause ne se double donc pas d'une uniformisation de son recours. De plus, l'analyse de la mise en œuvre dans le cadre des relations ACP-UE relève une maigre utilisation de la procédure en dépit de la circonstance que de nombreuses occasions se soient présentées pour y recourir[507]. La clause, mise en œuvre cinq fois en autant d'années sous l'empire de la convention de Lomé IV révisée[508], n'a été utilisée que seize fois depuis l'entrée en vigueur de l'accord de Cotonou[509]. Qui plus est, parmi ces

[506] Ainsi que le relève par exemple F. HOFFMEISTER, « Les politiques de coopération au développement et d'assistance économique, technique et financière et les droits de l'homme », *in* M. CANDELA-SORIANO, *Les droits de l'homme dans les politiques de l'Union européenne*, Bruxelles, Larcier, 2006, pp. 266 et 267.
[507] Selon l'avis de P.N. STANGOS, *op. cit*., p 303.
[508] Elle a été utilisée à l'encontre du Togo, du Niger, de la République islamique des Comores, de la Guinée Bissau et de la Cote d Ivoire.
[509] Décision 2001/131/CE du Conseil du 29 janvier 2001 portant conclusion de la procédure de consultations avec Haïti dans le cadre de l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-CE, *JO* L 48/31 du 17.2.2001 ; décision 2001/334/CE du Conseil du 9 avril 2001 concluant les consultations menées avec la République de Fidji

seize utilisations, la moitié ne concerne que 4 pays puisque les îles Fidji, la Guinée-Bissau, la République de Guinée et la Mauritanie ont été visées par deux fois par les mesures prises sur la base de l'article 96 de Cotonou. Il ressort inévitablement de cette utilisation limitée le sentiment d'une certaine ineffectivité. L'absence d'application de la clause bulgare, par exemple, pousse J.-F. FLAUSS à la qualifier de « tigre de papier »[510]. La situation de la clause dans les rapports ACP-UE est à peine meilleure.

L'ineffectivité du mécanisme serait rendue particulièrement évidente par le constat de son insuffisante mise en œuvre dans les cas où des pays sont visés par des résolutions du Conseil de sécurité commandant l'adoption de sanctions[511]. A notre sens, la critique ne se justifie par sur ce point. Le recours aux mesures appropriées trouve, en effet, son origine dans la méconnaissance des obligations conventionnelles. Elles n'interviennent, sauf urgence particulière, qu'aux termes d'une procédure de consultation. Et enfin, elles doivent dans tous les cas être replacées dans le contexte d'un dialogue politique global mis en place par l'accord. Or, les sanctions mises en place par le Conseil de sécurité ne trouvent pas place dans ce cadre

---

conformément à l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-CE - Projet de lettre au président de la République de Fidji, *JO* L 120/33 du 28.4.2001 ; décision 2001/510/CE du Conseil du 25 juin 2001 concluant les consultations menées avec la Côte d'Ivoire conformément à l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-CE, *JO* L 183/38 du 6.7.2001; décision 2002/148/CE du Conseil du 18 février 2002 portant conclusion des consultations engagées avec le Zimbabwe en application de l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-CE, *JO* L 50/64 du 21.2.2002 ; décision 2002/274/CE du Conseil du 25 mars 2002 portant conclusion de la procédure de consultation avec le Liberia au titre des articles 96 et 97 de l'accord de partenariat ACP-CE, *JO* L 96/23 du 13.4.2002 ; décision 2003/837/CE du Conseil du 24 novembre 2003 portant conclusion de la procédure de consultation avec la République centrafricaine et adoption de mesures appropriées au titre de l'article 96 de l'accord de Cotonou, *JO L 319/13* du 4.12.2003 ; décision 2004/680/CE du Conseil du 24 septembre 2004 portant conclusion de la procédure de consultations avec la Guinée-Bissau au titre de l'article 96 de l'accord de Cotonou, *JO* L 311/27 du 8.10.2004 ; décision 2004/793/CE du Conseil du 15 novembre 2004 portant conclusion de la procédure de consultation avec la République togolaise au titre de l'article 96 de l'accord de Cotonou, *JO* L 349/17 du 25.11.2004 ; décision 2005/321/CE du Conseil du 14 avril 2005 portant conclusion de la procédure de consultations avec la République de Guinée au titre de l'article 96 de l'accord de Cotonou, *JO* L 104/33 du 23.4.2005 ; décision 2006/470/CE du Conseil du 29 mai 2006 relative à la conclusion de la procédure de consultation avec la République islamique de Mauritanie au titre de l'article 96 de l'accord de Cotonou révisé, *JO* L 187/28 du 8.7.2006 ; décision 2007/641/CE du Conseil du 1 er octobre 2007 relative à la conclusion des consultations avec la République des Îles Fidji en application de l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-CE et de l'article 37 du règlement portant établissement d'un instrument de financement de la coopération au développement, *JO* L 260/15 du 5.10.2007 ; décision 2009/472/CE du Conseil du 6 avril 2009 relative à la conclusion de la procédure de consultation avec la République islamique de Mauritanie au titre de l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-CE, *JO* L 156/26 du 19.6.2009 ; décision 2009/618/CE du Conseil du 27 juillet 2009 portant conclusion de la procédure de consultation avec la République de Guinée au titre de l'article 96 de l'accord de Cotonou, *JO* L 214/34 du 19.8.2009 ; décision 2010/371/UE du Conseil du 6 juin 2010 relative à la conclusion de la procédure de consultation avec la République de Madagascar au titre de l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-UE, *JO* L 199/43 du 31.7.2010 ; décision 2010/588/UE du Conseil du 27 septembre 2010 relative à la conclusion de la procédure de consultation avec la République du Niger au titre de l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-UE, *JO* L 260/6 du 2.10.2010 ; décision 2011/492/UE du Conseil du 18 juillet 2011 relative à la conclusion de la procédure de consultation avec la République de Guinée-Bissau au titre de l'article 96 de l'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, *JO* L 203/2 du 6.8.2011.

[510] J.F. FLAUSS, « Droits fondamentaux et relations extérieures de l'Union européenne », *op. cit.*, p. 160.

[511] G. DELORD, *La mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies par l'Union européenne*, *op. cit*., p. 205 et s.

juridique. Dans l'hypothèse où des mesures décidées par le Conseil de sécurité impliquent de ne pas mettre en œuvre certaines des dispositions de l'accord, il n'est nul besoin de recourir aux mesures appropriées pour en suspendre l'application. Le caractère contraignant des résolutions du Conseil de sécurité, combiné à la supériorité de la Charte au titre de son article 103, suffit à justifier la légalité de cette suspension. Il serait alors inutile de conduire un dialogue au terme duquel l'Union européenne prendra les mesures qu'elle est tenue de prendre en vertu d'obligations de droit international[512].

Néanmoins, les mesures appropriées prises en application de l'accord pourraient venir renforcer et compléter les sanctions du Conseil de sécurité. Il ne s'agit pas, dans cette hypothèse, de recourir à l'extension de la base juridique fournie par les résolutions puisque les mesures sont juridiquement justifiées par le droit du traité[513]. En ce cas, les résolutions du Conseil de sécurité ne constituent pas le motif juridique de la suspension qui doit nécessairement être fondée sur la violation des éléments essentiels de l'accord. Juridiquement, ces mesures restent donc autonomes. Cette caractéristique se retrouve d'ailleurs en droit de l'Union européenne. En effet, ces mesures ne disposent pas du même fondement et de la même dénomination. Les mesures adoptées en vertu d'une résolution du Conseil de sécurité et les sanctions adoptées en vertu du droit de prendre des contre-mesures constituent des mesures restrictives[514]. Cette base juridique autonome permet l'adoption de mesures négatives impliquant l'interruption ou la réduction des relations économiques et financières. Les mesures appropriées relèvent, pour leur part, de l'application de l'article 217 TFUE relatif aux accords d'association[515]. Par ailleurs, et bien que l'article ne soit pas visé par les décisions du Conseil, les mesures appropriées sont adoptées en se conformant à la procédure de suspension des accords internationaux prévue au paragraphe 9 de l'article 218 TFUE[516].

---

[512] C. PORTELA, *op. cit*, p. 42 ; De manière pratique, le dialogue prolongé s'accordera d'ailleurs mal avec la nécessité de transposition rapide des sanctions décidées par le Conseil de sécurité ce qui implique que les mesures auront probablement déjà été prises avant même la clôture du dialogue.

[513] Ainsi que le souligne N. ANGELET, certaines mesures découlent d'une interprétation téléologique des sanctions adoptées par le Conseil de sécurité, l'auteur estime qu'il est exclu que toute extension soit automatiquement justifié, *op. cit.*, p. 510.

[514] Art 215 TFUE.

[515] V. par ex la Décision 2012/523/UE du Conseil du 24 septembre 2012 modifiant et prorogeant la période d'application de la décision 2007/641/CE relative à la conclusion des consultations avec la République des Îles Fidji en application de l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-CE et de l'article 37 du règlement portant établissement d'un instrument de financement de la coopération au développement, *JO* L 263/2, du 28.9.2012.

[516] L'article 218 § 9 du TFUE stipule que « Le Conseil, sur proposition de la Commission ou du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, adopte une décision sur la suspension de l'application d'un accord et établissant les positions à prendre au nom de l'Union dans une instance créée par un accord, lorsque cette instance est appelée à adopter des actes ayant des effets juridiques, à l'exception des actes complétant ou modifiant le cadre institutionnel de l'accord ».

Cette distinction est bien sûr logique compte tenu de la différence de nature de ces réactions internationales. En effet, les mesures appropriées relèvent du droit de suspendre un traité et non du droit de prendre des contre-mesures en réponse à la commission d'un fait internationalement illicite[517]. Le droit de suspendre un accord du fait des règles de la Convention de Vienne relève ainsi des obligations primaires. En dehors de ce cadre, la non-exécution des dispositions en raison de l'application de sanctions internationales induit, pour sa part, une violation de ces obligations primaires. Dans ce second cas, L'illicéité du comportement est exclue par le droit de prendre des contremesures en réaction à la Commission d'un fait internationalement illicite[518]. La suspension de l'application des dispositions sur le fondement du droit des traités, quant à elle, constitue, si elle est justifiée, un comportement licite.

Le mécanisme prévu par l'accord perdrait son originalité en étant associé trop abruptement aux décisions du Conseil de sécurité, alors même qu'une telle circonstance serait dépourvue d'incidence pratique[519]. Nous ne souscrivons donc pas à l'analyse selon laquelle les résolutions du Conseil de sécurité pourraient renforcer le poids de ces clauses[520]. Si celui-ci devait être amené à s'accroître, ce ne pourrait être que sur une base autonome. Néanmoins, l'aspect complémentaire se présente sous un aspect favorable lorsque les sanctions du Conseil de sécurité visent à l'instauration de sanctions ciblées. Dans la mesure où les mesures appropriées ne permettant pas ce type de mesures individuelles, les deux instruments trouvent alors à se compléter en ce que leurs objectifs directs diffèrent[521].

---

[517] Dans son commentaire du projet, J. CRAWFORD insiste sur le fait qu'il « faut clairement distinguer les contre-mesures de l'extinction ou de la suspension de relations contractuelles en raison de la violation substantielle du traité par un Etat, comme le prévoit l'article 60 de la Convention de Vienne sur le droit des traités l'extinction d'un traité ou la suspension de son application conformément aux dispositions de l'article 60 a des répercussions sur les obligations juridiques de fond de Etats parties, mais cela n'a rien à voir avec la question de la responsabilité que peut déjà avoir fait naitre la violation », Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa cinquante-troisième session, *Annuaire de la Commission du droit international* 2001, p. 138, § 4.

[518] Ainsi que l'énonce par exemple l'article 22 du projet relatif à la responsabilité des Etats.

[519] Pour un avis contraire v G. DELORD, qui énonce ainsi que face à la situation en Angola, « L'Union européenne aurait pu fonder la prise des sanctions économiques et financières sur les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité et utiliser ensuite la Convention [de Lomé IV *bis*] comme instrument de cette mise en œuvre », G. DELORD, *op. cit.*, p. 208 .

[520] *Ibid*., p. 210.

[521] Par exemple, la décision 2012/285/PESC du Conseil du 31 mai 2012 concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, entités et organismes menaçant la paix, la sécurité ou la stabilité de la République de Guinée-Bissau et abrogeant la décision 2012/237/PESC (*JO* L 142/36, du 1.6.2012) intervient aux fins d'appliquer une résolution du Conseil de sécurité alors que des mesures appropriées ont été prises (décision 2011/492/UE du Conseil du 18 juillet 2011 relative à la conclusion de la procédure de consultation avec la République de Guinée-Bissau au titre de l'article 96 de l'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, *JO* L 203/2, du 6.8.2011).

Il convient de préciser que les résolutions du Conseil de sécurité ne sont pas, en ce cas, la source des mesures appropriées adoptées. Les résolutions peuvent néanmoins servir à justifier l'ouverture des consultations préalables à l'adoption desdites mesures. Ainsi, dans son projet de lettre au ministre des affaires étrangères du Liberia annexé à la décision du Conseil du 25 mars 2002 portant conclusion de la procédure de consultation préalable, le Conseil mentionnait que l'ouverture de cette procédure s'était faite en raison des faits de violations des droits de l'homme et aux principes démocratiques qui l'avaient conduit à être favorable aux sanction édictées par le Conseil de sécurité des Nations Unies[522]. Dans cette espèce, l'Union européenne fait œuvre de cohérence en complétant les sanctions des Nations Unies. Cette décision se justifie par la circonstance que le fait générateur des sanctions onusiennes tombe ici également sous le coup des articles 9 et 96 combinés de l'accord de Cotonou. De plus, les mesures appropriées portent alors sur des domaines autres que les mesures restrictives qui visent à l'instauration d'un embargo sur les armes et sur l'importation de diamants[523]. La procédure de suspension eût été tout à fait inutile si elle avait été impliquée par les sanctions du Conseil de sécurité. Néanmoins, la seule circonstance qu'un pays soit visé par des sanctions prises sur la base du Chapitre VII n'implique pas que des mesures appropriées doivent être adoptées. Le cas de la Somalie illustre, par exemple, une situation dans laquelle la prise de mesures appropriées paraît inadaptée au regard du contexte et des objectifs poursuivis par les résolutions visant à lutter contre la piraterie dans le Golfe d'Aden[524].

Cependant, le constat de la violation du maintien de la paix sur lequel se fonde l'adoption d'une résolution du Conseil de sécurité sur la base du chapitre VII de la Charte peut représenter une source indirecte d'adoption de mesures appropriées. En effet, dans certains cas, ce constat constitue un état des lieux objectif des violations des droits de l'homme commises par l'Etat visé par les Nations Unies. L'influence de la résolution serait alors minime. En ce sens, il s'avère que la pratique ne fournit pas d'exemple dans lequel, malgré le constat par le Conseil de sécurité d'une situation donnant habituellement lieu à l'adoption de ces mesures, l'Union européenne n'a pas réagi en usant des prérogatives prévues par l'article 96 de l'accord de Cotonou.

[522] Décision 2002/274/CE du Conseil du 25 mars 2002 portant conclusion de la procédure de consultation avec le Liberia au titre des articles 96 et 97 de l'accord de partenariat ACP-CE, *JO* L 96/23, du 13.4.2002.
[523] V. le règlement (CE) n° 1146/2001 du Conseil du 11 juin 2001 imposant certaines mesures restrictives à l'égard du Liberia (*JO* L 156/1 du 13.6.200) adopté sur la base de la résolution 1343 (2001) du Conseil de sécurité sur la situation au Libéria, 7 mars 2001 (S/RES/1343 (2001)).
[524] V. not. la résolution 1814 (2008) du 15 mai 2008, S/RES/1814 (2008).

B) Une mise en œuvre rare mais cohérente

La rareté des cas d'application facilite l'étude de la cohérence de son déclenchement. L'analyse des cas de suspension partiels ou total depuis l'entrée en vigueur de la clause dans les accords ACP-UE démontre à cet égard une véritable cohérence. En effet, seules deux situations ont amené l'Union européenne à déclencher la procédure de consultation préalable prévue à l'article 96 de l'accord : les coups d'Etat et les élections viciées[525]. Il est même possible de ramener ces deux hypothèses à une même catégorie, celle de l'interruption du processus démocratique.

La cohérence de la position européenne est confirmée par l'analyse de la situation de ses partenaires. Un seul coup d'Etat perpétré parmi les Etats liés à l'Union n'a pas donné lieu à la mise en place de la procédure de consultation prévue à l'article 96 de l'accord de Cotonou depuis son entrée en vigueur. Cette seule exception est constituée par le cas du Mali puisque le coup d'Etat du 22 mars 2012 n'a pas donné lieu à l'ouverture d'une procédure de sanction. Cependant, les circonstances particulières de cette situation expliquent que la politique de l'Union européenne se soit avant tout portée sur d'autres aspects de la crise frappant le pays. Les liens forts entre la survenance du coup d'Etat et la rébellion au Nord Mali impliquant des revendications sécessionnistes justifiaient, en effet, que l'attention prioritaire de l'Union se focalise sur ce second élément. L'implication européenne dans cette crise a par conséquent pris la forme de la mission EUTM Mali et de réorientations des crédits à destination directe des populations[526]. L'adoption d'autres mesures semble rendue difficile par la duplicité de la crise malienne. Le coup d'Etat ayant été motivé notamment par « l'incapacité du gouvernement à donner aux forces armées les moyens nécessaires de défendre l'intégrité de [son] territoire national »[527], la suspension des aides destinées au Mali semble peu propice à permettre la résolution de la situation. Or, comme le souligne C. PORTELA, « *the EU invokes article 96 whenever it considers that it stands a reasonable chance of influencing the leadership responsible for the breaches* »[528]. Ceci explique le fait que l'Union européenne se garde

[525] A. BRADLEY, *An ACP Perspective and Overview of Article 96 Cases*, Discussion Paper No. 64D, European Centre for Development Policy Management, Brussels, 2005 ; v. aussi M. GALLIE, L'accord de Cotonou et les contradictions du droit international : l'intégration des règles de l'Organisation mondiale du commerce et des droits humains dans la coopération ACP-CE, thèse Montréal-Paris XI, 2006, vol. 1, p. 470.
[526] V. le site du service européen pour l'action extérieure, http://eeas.europa.eu/.
[527] Communiqué par le Lieutenant Amadou Konaré, porte-parole du Comité National pour le Redressement de la Démocratie et la Restauration de l'État, 22 mars 2012.
[528] C. PORTELA, *op. cit.*, p. 42

de recourir à cet instrument en cas de conflit violent[529]. La difficulté de mener des consultations avec des responsables effectifs, voire de les identifier, en cas de guerre civile peut justifier la passivité de la part de l'Union[530]. En tout état de cause, la suspension d'aide n'apparaît pas être le mécanisme le plus adapté à modifier le comportement d'un Etat dans cette situation.

Néanmoins, si cet élément permet d'expliquer les cas dans lesquels l'Union ne recourt pas à un processus négatif à l'encontre d'un Etat malgré l'existence de violations, il n'explique pas la raison d'une interprétation restrictive des cas d'ouverture de la procédure de consultation. En effet, la limitation de l'adoption de mesures, et surtout de l'appel à des consultations préalables, aux seules circonstances évoquées apparaît critiquable au regard des dispositions conventionnelles. L'accord de Cotonou, notamment, ne limite pas explicitement l'invocation de l'article 96 à ces situations. Il est en particulier certain que cet article permet de sanctionner les atteintes aux droits de l'homme bien que sa mise en œuvre ait jusqu'alors été réservée aux atteintes portées aux principes démocratiques. L'un des apports de la « clause bulgare » résidait d'ailleurs dans la souplesse apportée au mécanisme. Elle permettait, en effet, de ne plus limiter la mise en œuvre de la clause suspensive aux violations les plus graves puisqu'elle conférait la possibilité de prendre des « mesures appropriées ». Grâce à cela, la sanction ne se limitait théoriquement plus à la suspension qui restait admise en tant que dernier recours. Les violations de moindre importance, des droits de l'homme et des principes démocratiques pouvaient dès lors être sanctionnées par l'adoption d'une mesure proportionnée. Or, la pratique des mesures adoptées montrent qu'elles continuent de n'être mises en œuvre que dans les situations les plus graves[531]. Cette circonstance conduit à juger que l'avantage de souplesse conféré par le modèle de la « clause bulgare » se trouve alors « dénué de portée pratique »[532].

Il convient toutefois de préciser que cette limitation ne conduit pas pour autant à restreindre les cas d'adoption de mesures appropriées aux seules situations dans lesquelles les Etats sont déjà la cible de sanctions du Conseil de sécurité. Ainsi, l'examen des 5 derniers exemples de mesures appropriées montre une véritable autonomie des deux mécanismes de sanctions. Seule la Guinée-Bissau est à la fois touchée par des mesures appropriées et des sanctions du Conseil de sécurité[533]. Le Niger, Madagascar, la République de Guinée et la

[529] H. HAZELZET, *Suspension of Development Co-operation: An Instrument to Promote Human Rights and Democracy?*, Discussion Paper No. 64B, European Centre for Development Policy Management (ECDPM), Brussels, 2005, p. 12 ; C. PORTELA, *op. cit.*, p. 42
[530] *Idem*.
[531] C. MUSSO, « Les clauses droits de l'homme dans la pratique communautaire », *Droits fondamentaux*, n° 1, juillet - décembre 2001, p. 85.
[532] *Ibid.*, p. 85.
[533] Résolution 2048 (2012), du 18 mai 2012 (S/RES/2048 (2012)) ; ces sanctions conduisent, par ailleurs, à l'adoption de mesures restrictives par l'Union européenne (décision 2012/285/PESC du Conseil du 31 mai 2012

Mauritanie n'ont été sanctionnés que par les mécanismes de l'accord de Cotonou[534]. De plus, la Guinée-Bissau avait fait l'objet de mesures appropriées préalablement à l'action du Conseil de sécurité. De sorte que le putsch du 12 avril 2012 qui entraîne les sanctions du Conseil de sécurité ne donne lieu, dans le cadre du processus permis par l'accord de Cotonou, qu'à la prorogation des mesures appropriées déjà mises en œuvre[535]. Il ressort de ces exemples que la limitation des cas d'ouverture ne rend pas totalement désuète la clause droits de l'homme insérée dans l'accord ACP-UE. Sans elle, certains comportements ne donneraient lieu à aucune mesure négative. Elle apporte donc malgré sa mise en œuvre restreinte une plus-value aux mécanismes de sanctions internationales existant par ailleurs.

Ceci confirme la force potentielle des clauses droits de l'homme : elles permettent de recourir à des mesures négatives dès l'atteinte d'un seuil de gravité situé plus bas que celui permettant l'adoption de sanctions autonomes de l'Union ou même des sanctions du Conseil de sécurité. On regrette alors d'autant plus que le potentiel de la clause ne soit pas exploité à son maximum puisque le recours à la procédure de consultation n'est, en principe, pas limité aux violations les plus graves des éléments essentiels.

Cette circonstance pourrait provenir de l'interprétation restrictive de la clause qu'en font les autorités de l'Union européenne. En ce sens, retarder l'ouverture de consultations pour d'autres motifs est une attitude dangereuse en ce qu'elle risque de cristalliser cette interprétation restrictive des dispositions de la convention. L'attitude consistant à limiter volontairement les procédures négatives aux atteintes les plus graves au processus démocratique pouvait, en effet, s'expliquer par une certaine frilosité, dans les premières années d'existence de l'accord, qui se trouvait être justifiée par la volonté de systématiser l'insertion de cette clause dans les autres accords internationaux. De même, le contexte historique et politique de l'insertion de ces clauses fournirait une explication à la protection exclusive des principes démocratiques par la procédure de suspension[536].

---

concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, entités et organismes menaçant la paix, la sécurité ou la stabilité de la République de Guinée-Bissau et abrogeant la décision 2012/237/PESC, *JO* L 142/36 du 1.6.2012).

[534] Décision 2009/472/CE concernant la République islamique de Mauritanie, préc., *JO* L 156/26 du 19.6.2009 ; décision 2009/618/CE concernant la République de Guinée, préc. ; décision 2010/371/UE concernant la République de Madagascar, préc. ; décision 2010/588/UE du Conseil du 27 septembre 2010 concernant la République du Niger, préc.

[535] Décision 2012/387/UE du Conseil du 16 juillet 2012 prorogeant la durée d'application des mesures appropriées figurant dans la décision 2011/492/UE relative à la conclusion de la procédure de consultation avec la République de Guinée-Bissau au titre de l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-UE, et modifiant ladite décision, *JO* L 187/1 du 17.7.2012.

[536] E. FIERRO mentionne que le contexte de la fin de la guerre froide est l'un des facteurs ayant conduit à la prééminence de l'élément démocratique. L'auteur précise toutefois que la protection exclusive accordée à ces

Bien évidemment, la détermination des violations à sanctionner dans ce cadre est une question politique délicate[537]. S'il est possible de regarder la politique juridique extérieure de l'Union comme stable au terme d'une analyse de sa pratique positive, elle apparaît cependant timorée et frileuse au regard de ses actes manqués[538]. La volonté de se protéger de la mise en place de « double standards » dans le déclenchement de ses suspensions conduit l'Union européenne à réserver ses interventions aux violations les plus visibles[539]. Cette nécessité d'une violation incontestable pour justifier une réaction conduit alors l'Union à limiter substantiellement ses interventions négatives[540].

Cette ligne de conduite lui assure de disposer d'une assise juridique solide lors de l'adoption de mesures appropriées. Le bien-fondé de ces dernières est, en effet, difficilement contestable compte tenu des circonstances factuelles que l'Union européenne exige pour réagir. En ce sens, le critère de légalité du recours à la suspension représente un point essentiel de la politique de l'Union vis-à-vis de l'utilisation de la clause. La timide politique de sanction de l'Union européenne dérive donc de sa politique rigoureusement légaliste sur ce point. L'absence de motivation juridique évidente à l'adoption de mesures appropriées est donc un obstacle très important à la suspension de l'application d'une relation de coopération ou d'association.

Paradoxalement, la frilosité européenne qui peut être expliquée par sa crainte d'adopter une réaction non autorisée par le droit international des traités conduit à une dénaturation de la clause. En effet, cette politique juridique extérieure réduit l'importance des droits de l'homme dans le cadre de la relation conventionnelle. Pourtant, la qualification donnée d'élément essentiel du respect de ces droits devrait empêcher que l'application de l'accord puisse se poursuivre sans difficulté lorsque ceux-ci sont violés. L'absence de violation massive est ici indifférente puisque toute violation de cet élément doit juridiquement être qualifiée de violation substantielle. L'attitude passive de l'Union confirme le caractère artificiel de la qualification

éléments repose également sur une vision pragmatique de la défense des valeurs de l'Union, *the Eu's Approach to Human Rights Conditionnality in Practice*, La Haye, Martinus Nijoff publishers, 2003, pp. 118-120.

[537] V. C. GOYBET, « Aide au développement, démocratie et droits de l'homme : premier bilan », *RMCUE* 1993, p. 775.

[538] Si l'étude des actions de l'Union est cohérente, il n'en demeure pas moins que le délai de réaction ainsi que les mesures adoptées peuvent, sous réserve de ce qu'elles doivent être adaptées à la situation et à l'Etat en cause, être révélatrices d'une certaine incohérence, v. not. M. MANKOU, « Droits de l'Homme, démocratie et Etat de droit dans la convention de Lomé IV », *RJP* 2000, vol. 54, p. 329 ; et E. RIEDEL et M. WILL, *op. cit.*, p. 771.

[539] En pratique donc : les coups d'Etat et les élections viciées ; sur la limitation de son intervention aux violations les plus visibles, v. D. CACCAMISI, *op. cit.*, p. 336.

[540] V. not. J.-F. FLAUSS, « Droits de l'homme et relations extérieures de l'Union européenne», *op. cit.*, p. 168 ss. ; et D. SINOU, « Les sanctions communautaires à l'égard des pays tiers », *in* L. PICCHIO-FORLATI, L.-A. SICILIANOS (dir.), *Les sanctions économiques en droit international/Economic Sanctions in International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2004, p. 611.

opérée par la clause. Au plan de sa politique juridique, la recherche d'un fondement incontestable à son intervention pousse l'Union à s'écarter d'une ligne politique qui fonderait exclusivement la légitimité de son action internationale sur la protection de ses valeurs. De sorte qu'ainsi qu'il en a été conclu concernant le recours à la force, il semble que l'assurance de la légalité procédurale de l'action internationale de l'Union représente un élément plus important de la détermination de sa politique que la poursuite de la protection des droits fondamentaux[541]. Cette perspective explique que la cohérence de l'utilisation des clauses droits de l'homme soit évidente en ce qui concerne son déclenchement, mais plus délicate lors des étapes suivantes qui n'impliquent pas de s'interroger sur le cadre juridique[542].

C) L'adoption de sanctions autonomes sur la base de la politique conventionnelle de l'Union européenne

Les clauses droits de l'homme présentent un apport moins évident et direct que le recours à la suspension qu'elles autorisent. En effet, la violation des droits de l'homme et des principes démocratiques permet, conformément au droit des traités, de suspendre l'accord international, mais cette violation constitue également, au regard du droit de la responsabilité internationale, un fait internationalement illicite. Il en résulte, par conséquent, un droit pour les sujets lésés par cette violation de mettre en œuvre les mécanismes de la responsabilité internationale.

Comme nous l'avons évoqué, la difficulté à être qualifié de sujet lésé en cas de violation des droits de l'homme est l'un des facteurs essentiels empêchant l'adoption de contre-mesures dans ce domaine[543]. Dans ce contexte, la clause droits de l'homme représente une avancée considérable de la politique de protection des droits de l'homme. Grâce à son insertion dans les accords extérieurs, l'obligation de respecter cet élément est due à l'Union européenne. Il en résulte qu'en cas de violation des principes démocratiques, des droits de l'homme et de l'Etat de droit, l'Union européenne constitue une organisation lésée qui peut invoquer la responsabilité de l'Etat l'ayant commise[544].

[541] V. *supra* dans ce titre, Chapitre I, Section II.
[542] M. MANKOU, « Droits de l'Homme, démocratie et Etat de droit dans la convention de Lomé IV », *RJP* 2000, vol. 54, p. 329 ; E. RIEDEL et M. WILL, *op. cit.*, p. 771.
[543] V. *supra* Section I, § II, A).
[544] J. VERHOEVEN signalait déjà en 1984 que le droit pour une organisation internationale de prendre des mesures de justice ne faisait guère de doute dans le cas où une obligation qui lui était due était violée, J. VERHOEVEN, « Communautés européennes et sanctions internationales », *op. cit.*, p. 87.

L'incorporation d'une clause relative aux droits de l'homme et aux principes démocratiques assure donc à l'Union européenne que, lors de la violation de l'un de ces éléments, elle sera admise à exercer son droit de prendre des contre-mesures. Ces mesures sont alors distinctes des mesures appropriées adoptées sur la base des dispositions conventionnelles. En conséquence, les règles procédurales entourant l'adoption de ces contre-mesures sont celles du droit international général de la responsabilité, et non celui de la suspension des traités[545]. Cet apport constitue la seconde potentialité de ces clauses qui permettent de justifier l'adoption de sanctions autonomes en dehors du cas restrictif de la violation, éventuellement grave et largement reconnue, d'une norme *erga omnes*.

En pratique, ces mesures peuvent venir renforcer les mesures appropriées adoptées sur la base des clauses droits de l'homme. Les mesures restrictives poursuivent alors le même but que les mesures appropriées : celui de mettre fin aux violations du traité. Toutes concourent alors à rétablir le processus démocratique. Les mesures restrictives permettent d'user d'autres modalités que la suspension d'aides pour parvenir à la réalisation de cet objectif. Elles rendent notamment possible l'adoption de mesures individuelles à l'encontre des personnes jugées responsables de ces violations. En ce cas, elles apportent une plus-value substantielle aux mesures prises sur la base du traité puisque ces dernières ne peuvent inclure de sanctions ciblées. Ainsi, parallèlement à l'application des mesures permises par l'accord de Cotonou, l'Union européenne a, par exemple, adopté des mesures restrictives à l'encontre du Zimbabwe et de la République de Guinée[546]. Les décisions du Conseil visaient alors à la mise en place d'un embargo sur les armes[547], ainsi que des mesures ciblées visant à restreindre la liberté de circulations de personnes physiques et morales identifiées et à geler les fonds et ressources économiques dont ils disposent[548].

Dans d'autres cas, ces mesures sont adoptées sans qu'elles soient accompagnées de mesures appropriées. La circonstance que les autorités d'un pays lié à l'Union par un accord

[545] En pratique toutefois, ces obligations procédurales, qui consistent en une demande à l'Etat responsable de la violation de s'acquitter de ses obligations et en une notification des intentions de prendre ces mesures, peuvent être remplies lors des consultations menées dans le cadre de l'application de la clause droits de l'homme. Cette pratique contribue à clarifier l'approche globale de l'Union vis-à-vis d'un Etat, au détriment de l'autonomie juridique des mécanismes de réaction.

[546] Décision 2011/101/PESC du Conseil du 15 février 2011 concernant des mesures restrictives à l'encontre du Zimbabwe , *JO* L 42/6 du 16.2.2011 ; et décision 2010/638/PESC du Conseil du 25 octobre 2010 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la République de Guinée, *JO* L 280/10 du 26.10.2010.

[547] Art 2 de la Décision 2011/101/PESC et art 1 de la Décision 2010/638/PESC.

[548] Art 4 et 5 de la Décision 2011/101/PESC et art 3 et 4 de la décision 2010/638/PESC ; v. aussi, par exemple, les articles 1 et 2 de la décision 2012/237/PESC du Conseil du 3 mai 2012 concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, entités et organismes menaçant la paix, la sécurité ou la stabilité de la République de Guinée-Bissau, *JO* L 119/43 du 4.5.2012.

comprenant une clause droits de l'homme violent l'un des éléments protégé par la clause peut justifier que l'Union européenne adopte des mesures restrictives pour obtenir le respect des obligations conventionnelles. Les mesures restrictives concernant la Tunisie ou l'Egypte adoptées suite aux printemps arabes, par exemple, pourraient être justifiées par les clauses relatives aux droits de l'homme figurant dans les accords conclus avec l'Union européenne[549]. Il convient toutefois de préciser que ces sanctions ont été adoptées après les chutes des anciens régimes[550]. De sorte que les mesures ciblées visant à geler les fonds et ressources des cadres des régimes déchus répondent à des attentes des nouveaux gouvernements. De fait, le risque de différend interétatique lié au principe de ces mesures est encore moins important que celui qui pouvait exister lors de l'adoption des mesures visant S. MILOSEVIC[551]. La circonstance que ces mesures ne soient pas destinées à contraindre un partenaire à respecter ses obligations internationales tend donc à relativiser la portée de ces précédents.

La même réserve s'applique aux mesures prises en réponse aux violations commises en Moldavie[552]. Les mesures ne visent, en effet, aucunement à sanctionner l'Etat signataire ou des individus ou entités y disposant d'une autorité, mais des personnes physiques titulaires de responsabilités au sein du gouvernement sécessionniste. L'absence de reconnaissance de la République de Transnistrie oblige l'Union à viser, par référence l'Etat Moldave. Il ne fait cependant aucun doute que ces mesures ne font pas l'objet d'un différend entre l'Union européenne et son partenaire[553].

Néanmoins, seul le cadre du partenariat de Cotonou a conduit à l'adoption de sanctions internationales. Ce constat n'est guère surprenant : l'absence de recours aux mesures appropriées s'accommoderait mal d'une utilisation intensive de contre-mesures qui se fonderaient sur la violation des éléments essentiels de l'accord international protégés par la

[549] Décision 2012/724/PESC du Conseil du Conseil du 26 novembre 2012 modifiant la décision 2011/72/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes et entités au regard de la situation en Tunisie, *JO* L 327/45 du 27.11.2012 ; Décision 2012/723/PESC du Conseil du 26 novembre 2012 modifiant la décision 2011/172/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, entités et organismes au regard de la situation en Égypte, *JO* L 327/44 du 27.11.2012.

[550] La décision 2011/172/PESC du Conseil du 21 mars 2011 concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, entités et organismes au regard de la situation en Égypte (*JO* L 76/63 du 22.3.2011) et la décision 2011/72/PESC du Conseil du 31 janvier 2011 concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes et entités au regard de la situation en Tunisie *(JO* L 28/62 du 2.2.2011) qui établissent initialement les sanctions ciblées sont adoptées 15 jours après les chutes des régimes respectifs.

[551] Position commune du Conseil du 10 novembre 2000 concernant le maintien de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de M. Milosevic et des personnes qui lui sont associées, *JO* L 287/1 du 14.11.2000.

[552] V. not. la décision 2010/573/PESC du Conseil du 27 septembre 2010 concernant des mesures restrictives à l'encontre des dirigeants de la région de Transnistrie (République de Moldavie) *JO* L 253/54 du 28.9.2010 ; et la position commune 2008/160/PESC du Conseil du 25 février 2008 concernant des mesures restrictives à l'encontre des dirigeants de la région de Transnistrie (République de Moldavie), *JO* L 51/23 du 26.2.2008.

[553] Accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République de Moldova, d'autre part, *JO* L 181/3 du 24.6.1998.

clause permettant l'adoption desdites mesures appropriées. Il paraît difficilement concevable que les clauses admettent plus largement l'adoption de contre-mesures que de mesures appropriées. Le défaut d'un fait générateur ouvrant la possibilité de suspendre l'accord exclut que puissent être adoptées des contre-mesures.

Les motifs qui prévalent et conduisent à une interprétation restrictive des capacités de suspension offertes par la clause droits de l'homme produisent des effets identiques sur l'adoption de contre-mesures. L'adoption d'une sanction européenne fondée sur la violation d'une norme due à l'organisation ne se réalise que si la violation atteint un seuil de gravité suffisant à rendre évidente la violation. Les mesures restrictives autonomes, tout comme les mesures appropriées, sont donc encadrées par la nécessité d'un motif juridique suffisamment solide pour justifier l'intervention de l'Union. Cette circonstance conduit en pratique ces mesures négatives à être dépendante de la commission d'actes relativement graves au regard des droits de l'homme ou des principes démocratiques.

Cette perspective permet une analyse plus pragmatique de l'incohérence relative de la politique de l'Union européenne vis-à-vis de la protection des normes fondamentales. K. BRUMMER juge que la politique de sanction de l'Union européenne est incohérente en usant de données d'analyse globale attestant de l'état conflictuel dans lequel se trouvent certains Etats et de l'état des droits de l'homme dans ceux-ci. Il remarque que si l'Union européenne punit bien certains des Etats disposant des pires indicateurs, elle ne punit pas certains des Etats disposant d'indicateurs équivalents, voire d'indicateurs plus alarmants tels que le Turkmenistan, l'Afghanistan ou la Colombie[554].

Or, l'analyse de l'encadrement juridique de l'adoption des sanctions par l'Union européenne conduit à relativiser cette incohérence. A l'évidence, le droit ne permet pas l'adoption de sanctions sur la seule base d'indicateurs globaux. Pour agir, l'Union européenne doit disposer d'une base juridique lui permettant d'adopter des mesures. De fait, l'Union n'agit que lorsqu'une des deux bases juridiques auxquelles elle recourt peut être invoquée. Ainsi, l'Union agit donc soit en se fondant sur son droit de prendre des contre-mesures en cas de violations de normes *erga omnes* lorsque des exactions sont commises par un gouvernement à l'encontre de sa population, soit sur l'existence d'une clause relative aux droits de l'homme en cas de ruptures importantes du processus démocratiques. Enfin, il doit être ajouté que l'absence de chance raisonnable que les mesures produisent des effets contribue à ce que l'Union renonce

[554] K. BRUMMER, "Imposing Sanctions: The Not So 'Normative Power Europe'", *EFAR* 2009, n° 14, p. 195 et s. ; nous sélectionnons ici les 3 Etats non sanctionnés qui apparaissent le plus dans le tableau établi en fonction des indicateurs mentionnés, v. p. 198.

à y recourir ainsi qu'il en va par exemple en cas de guerre civile. Dès lors que ces éléments sont constants dans la pratique européenne, il convient de regarder la politique comme cohérente. Les indicateurs globaux ne suffisent pas à conduire à une analyse différente dès lors que la politique de sanction de l'Union européenne fonde sa cohérence sur le respect des normes et non sur ceux-ci.

Au contraire de ce qu'affirme K. BRUMMER, il nous semble que les normes et valeurs ne sont pas des éléments secondaires du processus de sanction de l'Union européenne[555]. Leur importante présence dans les modalités de déclenchement des sanctions est l'un des facteurs limitant leur adoption. Elles constituent, en effet, les référents principaux de la légitimité de l'action de l'Union européenne. La volonté de promotion et de protection de ces normes et valeurs ne conduit pas, ici, l'Union européenne à se détourner du respect des règles gouvernant les relations internationales. Le système normatif international ne permet pas, sur le seul motif de la défense des droits de l'homme et de la démocratie, de prendre librement toute mesure coercitive à l'encontre d'Etats souverains. En ce sens, la rareté de la mise en œuvre démontre moins l'incohérence de sa politique en faveur de la défense de ses valeurs essentielles, que la cohérence de la posture légaliste de sa politique extérieure.

[555] K. BRUMMER, *op. cit.*, p. 202.

Chapitre III :
La politique de réception du droit international dans l'ordre juridique de l'Union européenne

La politique juridique extérieure de l'Union européenne montre indéniablement des signes permettant de voir dans la construction européenne l'émergence de la puissance normative évoquée par une partie de la doctrine. L'action positive de l'Union à l'égard du développement des normes internationales et du respect des règles de l'ordre international représentent des éléments clés de l'identification de ce concept. Ce dernier élément semble notamment irriguer et orienter les choix politiques opérés par l'Union lorsqu'elle agit sur la scène internationale. Il est par conséquent naturel de s'interroger sur la portée de l'ancrage du respect des normes internationales dans le chef de l'Union européenne.

De fait, il s'agit de se demander si l'Union européenne dispose d'un rapport fondamentalement différent des autres acteurs à l'égard du cadre juridique international. Ainsi, cela revient à se demander si le rapport réellement entretenu renforce l'hypothèse d'une identité « normative » ou s'il renvoie à l'eventualité d'un positionnement politique visant à solidifier la légitimité de son action internationale. En ce sens, il s'agit de se demander si la politique juridique extérieure prend appui sur les régles de réception juridique des normes internationales dans l'ordre interne.

Dans la mesure où l'ordre juridique de l'Union européenne ne réclame pas de transposition normative, synonyme d'une conception strictement dualiste de l'interaction des ordres juridiques, la réception des normes internationales se déroule sous le contrôle du juge et non de l'exécutif européen. Bien que le juge de l'Union réalise alors une mission résolument interne, ses décisions jurisprudentielles relatives aux normes internationales revêtent sans conteste une dimension internationale. Le retentissement des choix opérés dépasse inévitablement les frontières de l'ordre juridique de l'Union européenne. L'aspect international s'avère évident lorsqu'on évoque le refus d'appliquer ou la mauvaise application d'une norme internationale. La décision du juge intervenant en dernier ressort cristallise, le cas échéant, la commission d'un fait internationalement illicite. Par ailleurs, la nécessaire interprétation de la norme internationale expose alors la décision de la Cour de justice à un jugement hors de son

système juridique. De manière générale, le juge interne qui interprète une norme internationale émet, en principe, une « prétention unilatérale internationale »[556].

Il en résulte que la politique jurisprudentielle de réception de ces normes représente un pan de la politique juridique extérieure que cette appartenance soit délibérément admise ou non. Cette part de l'action internationale constitue un élément particulièrement important dans le cas spécifique de l'Union européenne. Son action en faveur de la promotion des normes internationales et d'un cadre multilatéral renforcé implique une mise en perspective particulière de sa politique de réception des normes internationales. A cet égard, sa position paraît impliquer un subtil exercice d'équilibre. En effet, la réticence à l'incorporation des normes internationales trancherait avec les objectifs de l'Union européenne et rendrait délicat l'exigence d'un développement du cadre juridique international duquel elle se défierait dans son ordre juridique interne. Toutefois, l'incorporation incontrôlée risquerait de nuire à la protection de l'originalité de sa construction politique et juridique en participant à la dilution de son identité internationale.

Il importe donc d'étudier la correspondance de son positionnement au regard de la norme internationale et son attitude quant à sa réception dans l'ordre juridique interne. Nous étudierons par conséquent l'intégration de la norme internationale au droit de l'Union européenne (Section I) avant d'analyser les garanties apportées à la protection de l'identité de l'Union européenne lors de cette intégration (Section II).

Section I : Une ouverture indéniable du juge de l'Union européenne à l'égard du droit international

L'importante capacité contractuelle de l'Union engendre naturellement, en droit international, l'obligation d'appliquer de bonne foi les accords conclus. La règle *pacta sunt sevanda* n'implique pas pour autant que l'intégration directe des obligations conventionnelles internationales au sein des ordres juridiques des parties soit obligatoire. Les interactions entre les ordres juridiques internes et l'ordre juridique international ne se réalisent pas sous l'empire d'un modèle unique. Les modalités d'intégration des normes étrangères sont usuellement analysées à la faveur des théories juridiques relatives aux rapports entre ordres ou systèmes

[556] M. FORTEAU qualifie ainsi l'exercice du juge interne français de son pouvoir d'interpréter les normes internationales, M. FORTEAU, « La CJCE et la Cour européenne des droits de l'homme face à la question de l'articulation du droit européen et du droit des Nations Unies. Quelques remarques iconoclastes », *RMCUE* 2009, pp. 402, note 27.

juridiques. Ainsi, l'attitude des juges se trouve décodée à la faveur du soutien apportée à la conception moniste ou dualiste de ces interactions[557]. Cependant, l'analyse de la politique jurisprudentielle sous cet unique angle ne permettrait pas de déterminer de manière satisfaisante l'ouverture pratiquée par le juge de l'Union européenne. Au-delà de la question de l'utilité même des notions[558], l'ambiguïté maintenue par ces concepts n'aide que peu à clarifier la question des rapports entre ordres juridiques[559].

Dans le cadre d'analyse qui est le nôtre, ces deux théories sont toutefois porteuses d'un apport directement palpable. L'adhésion du juge de l'Union européenne au monisme refléterait, en effet, une appréhension unifiée de l'ordre juridique international. L'acceptation d'une construction moniste signifierait que le juge de l'Union considère que la totalité du droit en vigueur relève du même ordre juridique et assurerait en conséquence l'unité de son droit interne et du droit international[560]. L'adhésion à cette théorie consacrerait la portée fondamentale du positionnement juridique de l'Union sur la scène internationale.

Au contraire, le dualisme, ou pluralisme, juridique suppose l'acceptation de la coexistence de plusieurs ordres juridiques[561]. Dans ce cadre, il importe d'organiser les rapports juridiques entre ces ordres dont il n'est pas attendu d'intégration. Le juge interne qui adhère à cette théorie maintient alors une distance entre son ordre juridique les normes qui n'en proviennent pas. Sans que cette théorie n'implique d'étanchéité des ordres juridiques, elle suppose une intégration conditionnée au droit interne des normes juridiques externes. Dans ses modalités les plus restrictives, l'application de cette théorie peut conduire à exclure toute admission d'une norme juridique extérieure. Il va sans dire que cette dernière modalité, synonyme d'une certaine autarcie juridique, nuirait sans conteste à la cohérence de la politique extérieure.

---

[557] Pour un point sur ces concepts, v. not. G.-A. WALZ, « Les rapports du droit international et du droit interne », *RCADI* 1937, p. 381 et s. ; G. SPERDUTI, « Le principe de souveraineté et le problème des rapports entre le droit international et le droit interne », *RCADI* 1976, vol. 153, sp. 333-337. H. TRIEPEL, *Droit international et droit interne*, Paris, Université Panthéon Assas,, 2010 (reproduction 1920), XXXV-VIII-448 p. ; H. TRIEPEL, « Les rapports entre le droit international et le droit interne », *RCADI* 1923, pp. 73-121 ; H. KELSEN, « Les rapports de système entre le droit international et le droit interne », *RCADI* 1926, t. 4, pp. 231-329 ; H. MOSLER, « L'application du droit international public par les tribunaux nationaux », *RCADI* 1957, t. 1, pp. 619-711 ; M. VIRALLY, « Sur un pont aux ânes : les rapports entre droit international et droits internes », *Mél. Rolin*, Paris, Pedone, 1964, pp. 488-505.

[558] Ch. ROUSSEAU, notamment, critiquait déjà l'importance donnée à la question, *Droit international public*, Paris, Dalloz, 5ème éd., 1970, p. 48.

[559] « Dans la littérature, le terme « monisme » est interprété de tant de façons qu'il faut préciser la notion avant de décider sur sa valeur », G.-A. WALZ, « Les rapports du droit international et du droit interne », *RCADI* 1937, p. 429 ; G. SPERDUTI, fait mention de ce qu'il est une erreur de considérer que ces deux notions sont « les deux seules possibilités entre lesquelles la science juridique est appelée à choisir, p. 335.

[560] G.-A. WALZ, *ibid.*, p. 391.

[561] *Ibid.*, p. 381

Le dualisme n'est toutefois que rarement appliqué de manière si restreinte ou caricaturale. De sorte qu'il est de coutume de rechercher dans les modalités de réception ou d'exclusion des normes juridiques internationales, les signes du ralliement à l'une de ces emblématiques théories juridiques. Ces théories permettent une mise en valeur du degré d'ouverture aux normes internationales ou le degré de protection de son ordre juridique. A cet égard, la distinction entre les approches pluraliste et constitutionnaliste offre une lecture tout aussi utile de la jurisprudence[562].

A l'évidence, le système juridique de l'Union européenne ne relève pas du dualisme entendu dans sa plus stricte formulation puisqu'il permet l'intégration de normes de droit international autrement que par une transposition effectuée par un instrument juridique interne. L'Union européenne semble, au contraire, disposer d'un système très ouvert de réception du droit international dans son ordre juridique. En ce sens, les accords internationaux sont directement intégrés en tant que partie du droit de l'Union européenne (I). Ce haut degré d'ouverture aux normes internationales paraît être confirmé par une attitude du juge favorable à l'accueil des normes internationales autres que celles contenues dans un traité international auquel est partie l'Union européenne. En effet, le juge de l'Union incorpore ces normes sans recourir au soutien explicite des dispositions de son droit primaire (II).

I) L'intégration directe des accords internationaux en tant que composant de l'ordre juridique de l'Union

La Cour de justice, se fondant sur les dispositions du TFUE, intègre les accords internationaux en les assimilant au droit de l'Union européenne (A). L'intégration des engagements internationaux s'étend alors aux éléments dérivés des accords internationaux(B).

A) L'intégration des accords internationaux par leur assimilation au droit de l'Union européenne

Aux termes de l'article 216 § 2 du TFUE, « les accords conclus par l'Union lient les institutions de l'Union et les États membres ». C'est donc sans aucune ambiguïté que cette

[562] R. A. WESSEL, "Reconsidering the Relationship between International and EU Law: Towards a Content-Based Approach?". *in* E. CANNIZARO, P. PALCHETTI and R. A. WESSEL (Eds), *International Law as Law of the European Union*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2011, p. 22 et s.

disposition énonce le caractère obligatoire des accords internationaux conclus par l'Union dans son ordre juridique interne.

Le mécanisme est convenu. L'article 55 de la Constitution française, par exemple, est porteur d'une règle substantiellement identique. Contrairement à cette disposition toutefois, la disposition du TFUE ne précise pas la place hiérarchique à laquelle s'intègrent les accords internationaux dans l'ordre interne. En effet, le libellé de l'article 55 indique expressément que les conventions internationales sont, dès leur publication, auréolées d'une « autorité supérieure à celle des lois ». Le silence du droit primaire de l'Union sur ce point impliquait qu'il revenait au juge de l'Union d'interpréter les dispositions du traité pour statuer sur la question. D'un autre côté, l'article 216 § 2 du TFUE n'impose pas, au contraire du droit français, l'obligation pour le juge de de vérifier l'application réciproque de l'accord pour lui conférer force juridique[563]. Par conséquent, l'accord ne sera dépourvu de valeur juridique en droit de l'Union européenne qu'après que les institutions aient fait usage de leur droit de suspendre ou de dénoncer l'accord pour ce motif en vertu du droit des traités[564].

Les dispositions du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne précitées[565] ont conduit la Cour de justice à conclure, non sans rappeler la doctrine anglaise énoncée par W.

---

[563] Le Conseil d'Etat a cependant longtemps renvoyé aux autorités exécutives le soin de trancher la question de savoir si la condition de réciprocité devait être regardée comme remplie. La CEDH a toutefois reproché au juge interne de procéder ainsi en raison de l'absence de possibilité de débat contradictoire (CEDH 13 fév. 2003 *Chevrol c. France*, n° 49636/99, § 81 ; v. TH. RAMBAUD, « Le renvoi préjudiciel au ministre des Affaires étrangères à l'épreuve de la Cour européenne des droits de l'homme », *AJDA* 2003, vol. 37, pp. 1984-1988 ; V. MICHEL, « Fonction de juger, réciprocité et Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme », *RTDH* 2003, pp. 1379-1408 ; O. GABARDA, « Vers la compétence de la juridiction administrative pour le contrôle de la réciprocité des engagements internationaux ? », *Les petites affiches* 2003, vol. 170, pp. 2-3 ; F. MELLERAY, « Refus du juge administratif de contrôler la condition de réciprocité de l'article 55 de la Constitution et article 6-1 de la Convention européenne des Droits de l'Homme », *Les petites affiches* 2003, vol. 164, pp. 6-8 ; H. MOUTOUH, « Le "référé diplomatique" sur la sellette », *Recueil Dalloz Sirey* 2003, vol 14, pp. 931-934 ; P. TAVERNIER, Note sous Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) (deuxième section), 13 février 2003, Chevrol contre France, *JDI* 2004, pp. 668-670). S'alignant sur cette décision, le Conseil d'Etat accepte désormais de procéder lui-même à ce contrôle (CE 9 juillet 2010, *Cheriet Benseghir*, req n° 317747 ; v. L. BENOITON, Note sous Conseil d'État, Assemblée, 9 juillet 2010, numéro 317747, Madame Souad Cheriet-Benseghir, *Revue juridique de l'Océan Indien* mars 2011, pp. 219-230 ; B. TABAKA, « La réciprocité des accords internationaux confrontée au débat contradictoire », *JCP A* 2003, pp. 624-627 ; B. SELLIER, Note sous Conseil d'État, Assemblée plénière, 9 juillet 2010, Madame Cheriet-Benseghir, requête numéro 317747, *La Gazette du Palais* 2010, n° 255-257, p. 20 ; S. LEMAIRE, « Le juge judiciaire et le contrôle de la réciprocité dans l'application des traités internationaux », *Recueil Dalloz Sirey* 2007, vol 33, pp. 2322-2326 ; G. DUMORTIER et J.-F. LACHAUME, « L'application des conventions internationales : le contrôle du juge sur le respect de la condition de réciprocité », *RFDA* 2010, pp. 1133-1156 ; S.-J. LIBER et D. BOTTEGHI, « De deux questions de droit international public et d'une question de procédure contentieuse », *AJDA* 2010, pp. 1635-1642.

[564] Par exemple en usant de l'hypothèse de l'article 60 de la convention de Vienne sur le droit des traités relatif à la suspension fondée sur une violation substantielle du traité ; si toutefois la violation n'était pas substantielle, il appartiendrait alors à l'Union européenne de faire appel aux mécanismes de la responsabilité internationale qui pourraient lui permettre de ne pas appliquer le traité en excipant du droit d'adopter des contre mesures, sur ces mécanismes v. *supra* Chapitre II, Section II.

[565] La disposition en question demeure inchangée depuis son inscription à l'article 228 § 2 du traité de Rome.

BLACKSTONE[566], que les accords internationaux constituent une « partie intégrante, à partir de l'entrée en vigueur de [l'accord], de l'ordre juridique communautaire »[567]. Aucun acte de transposition n'est donc nécessaire pour que les dispositions que l'Union s'est engagée à respecter se voient dotées d'une force juridique dans l'ordre de l'Union européenne. La réception en droit de l'Union de l'accord international repose uniquement sur l'application automatique de l'article 216 TFUE[568]. Dès lors, la décision d'adoption de l'accord prise par le Conseil suffit à conférer à l'accord international une force juridique dans le système de l'Union européenne.

L'exclusion d'un mécanisme de transposition législative dans le droit interne de l'organisation a d'ailleurs longtemps été considérée comme la preuve du ralliement du juge à l'option moniste[569]. Certes, la procédure de l'Union européenne rend obligatoire l'adoption d'un acte d'adhésion émis par les institutions qui peut être considéré comme un acte de transformation[570]. Il est toutefois difficile de considérer cet acte comme un acte de transposition de l'accord international[571]. Il nous semble, en effet, que cette qualification reviendrait à

---

[566] Selon laquelle « *international law is part of law of the land* » (mentionnée dans ses commentaires en 1765 ; v. J. DUTHEIL DE LA ROCHERE, « Le droit international fait-il partie du droit anglais ? », *Mel. Reuters*, p. 246)

[567] CJCE 30 avr. 1974, *R & V Haegeman contre Belgique*, aff. 181/73, *Rec.* 449, pt 5 ; v. égal. CJCE 26 oct. 1982, *Hauptzollamt Mainz contre C.A. Kupferberg & Cie KG a.A.*., Aff. 104/81, *Rec.* 3641 ; CJCE 19 mars 1998, *The Queen contre Minister of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Compassion in World Farming Ltd.*, aff. C-1/96, *Rec*. I-1251 ; TPICE 22 janv. 1997, *Opel Austria GmbH contre Conseil de l'Union européenne*, aff. T-115/94, *Rec*. II-39 ; v. not. J.-V. LOUIS, « L'insertion des accords dans l'ordre juridique de la Communauté et des États membres, *in* J.-V. LOUIS et M. DONY, *Commentaire J. Mégret, le droit de la CE et de l'Union européenne. 12 Relations extérieures*, Bruxelles, éditions de l'Université de Bruxelles, 2005, pp. 113-140.

[568] En ce sens, l'article 216 TFUE, à l'image de l'article 55 de la Constitution française, constitue la norme transformatrice de la règle internationale en norme interne. L'absence de marge de manœuvre dans la transposition, telle qu'elle peut exister lorsqu'elle consiste en l'adoption d'un instrument juridique rédigé par les autorités internes, permet néanmoins d'envisager cette procédure sous l'angle du monisme. G. TEBOUL estime quant à lui que l'existence d'une telle norme transformatrice devrait justifier de parler de dualisme « souple », *in* « Ordre juridique international et ordre juridique interne. Quelques réflexions sur la jurisprudence du juge administratif », *RDP* 1999, p. 698-699.

[569] Ainsi que l'énonce par exemple P.-M. DUPUY qui note toutefois la remise en cause de cette approche dans le cadre du domaine des accords OMC, v. P.-M. DUPUY, « L'unité de l'ordre juridique international », *RCADI* 2002, vol. 297, p. 447 et note 894 ; la jurisprudence ultérieure a toutefois conduit à une remise en cause de cette conception (v. sp. A. PELLET, « Constitutionnalisation du droit des Nations Unies ou triomphe du dualisme ? », *RMC*UE 2009, pp. 415-418). Pour un état des lieux plus récent de la question on se référera notamment à E. CANNIZARO, "The Neo-Monism of the European Legal Order", *in* E. CANNIZARO, P. PALCHETTI, R. WESSEL *(dir), International Law as Law of the European Union,* Boston/Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2011, pp. 35 à 58 ; PH. MANIN, « L'influence du droit international sur la jurisprudence communautaire » *in Droit international et droit communautaire, perspectives actuelles*, colloque de la SFDI, Paris, Pedone, 2000, p. 161 et s.

[570] P. DAILLIER note que ladite procédure indique a priori une option dualiste , P. DAILLIER, « Contribution au débat entre monisme et dualisme de l'ordre juridique de l'Union européenne », *RMCUE* 2009, p. 395.

[571] En ce sens v. PH. MANIN, « L'influence du droit international sur la jurisprudence communautaire » *in Droit international et droit communautaire, perspectives actuelles*, colloque de la SFDI, Paris, Pedone, 2000, p. 161 et 162 ; J. RIDEAU, « Les accords internationaux dans la jurisprudence de la CJCE – Réflexions sur les relations entre les ordres juridiques international, communautaire et nationaux », *RGDIP* 1990, p. 308 à 312.

dénaturer l'objet de la décision du Conseil qui ne vise qu'à formaliser la procédure d'engagement de la volonté européenne à se trouver liée au plan international.

Il résulte de ce mécanisme une incorporation, somme toute assez classique dans les droits nationaux, des normes internationales. De manière plus originale, la Cour de justice a précisé sa vision de l'intégration juridique de ces accords dans l'ordre de l'Union européenne. Elle a énoncé au sujet de l'accord d'association conclu avec la Grèce, qu'il constituait « en ce qui concerne la Communauté, un acte pris par l'une des institutions de la Communauté »[572]. La formule est singulière en ce qu'elle conduit à une assimilation de la norme étrangère dans l'ordre juridique. E. DUBOUT signale qu' « au-delà d'un pur sentiment de bienveillance spontané, guère évaluable, à l'égard du droit international, il faut plutôt y voir un intérêt proprement européen à centraliser l'acceptation et la réception des normes internationales au sein des ordres juridiques étatiques »[573]. En effet, cette « internisation » semble surtout s'expliquer par la volonté de la Cour de fonder sa compétence d'interprétation des accords internationaux. La raison en est que sa compétence concernant les questions préjudicielles notamment est limitée à l'interprétation des traités ainsi qu'à « la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions, organes ou organismes de l'Union »[574]. L'absence d'assimilation de l'accord international à un acte des institutions aurait eu pour conséquence de rendre impossible toute question préjudicielle à leur propos[575]. Or, l'uniformité de l'interprétation de ces accords intégrés à l'ordre juridique de l'Union, importe autant à la Cour de justice que celle des actes provenant matériellement des institutions compte tenu de leur intégration dans l'ordre juridique[576]. Nul doute alors que la qualification qui implique une généreuse incorporation du droit international reflète « une arrière pensée 'protectionniste' »[577].

Cette considération explique la position de la Cour de justice à l'égard des accords mixtes. L'existence de ces derniers a, en effet, légitimement conduit la Cour à s'interroger sur la question de leur degré d'intégration à l'ordre juridique de l'Union. Dans la mesure où l'Union

---

[572] *CJCE, Haegemann,* préc., pt 4 ; v. aussi CJCE 14 déc. 1991*, projet d'accord entre la Communauté, d'une part, et les pays de l'Association européenne de libre échange, d'autre part, portant sur la création de l'Espace économique européen*, avis 1/91, *Rec*. I-6079*.,* pt 38.

[573] E. DUBOUT, « La relativité de la distinction des normes du droit de l'Union européenne et du droit international » *in* L. BURGORGUE-LARSEN, E. DUBOUT, A. MAITROT DE LA MOTTE ET S. TOUZE, *Les interactions normatives – Droit de l'Union européenne et droit international*, Paris, Pedone, 2012, p. 40.

[574] Art. 267, al 1, b) du TFUE.

[575] L'assimilation du droit de l'Union a cependant été contestée comme n'étant pas inévitable pour justifier le pouvoir d'interprétation dans la mesures où l'article 19 § 1, al. 1 du TUE donne à la Cour pour mission de veiller au « respect du droit dans l'interprétation et l'application » des traités.

[576] CJCE 16 juin 1998*, Hermès International (société en commandite par actions) contre FHT Marketing Choice BV.,* Aff. C-53*/96, Rec*. I-03603, pt 32 (v. not. *Europe* 1998, comm. 269, obs. A. RIGAUX et D. SIMON ; et *AFDI 1998,* obs. D. SIMON, p. 470-471).

[577] E. DUBOUT, *ibid.*

ne se trouve engagée qu'à la hauteur de ce que lui permettent ses compétences, une intégration partielle de l'accord paraît devoir être retenue. Cette option semble s'imposer avec évidence dans le cas où la mixité reposerait sur la conjonction de compétences propres de l'Union et de compétences retenues des Etats.

La Cour de justice a naturellement conclu que s'agissant des dispositions relevant du domaine du droit de l'Union, l'accord mixte engendrait les mêmes conséquences que tout autre accord international[578]. La volonté de protéger son ordre juridique transparaît clairement au travers de l'affirmation de son pouvoir d'interprétation. La Cour a ainsi précisé qu'il existait un intérêt communautaire à ce qu'elle s'assure de l'interprétation uniforme d'une disposition pouvant aussi bien s'appliquer à des situations relevant du droit national qu'à des situations relevant du droit communautaire[579]. De même, la Cour a procédé à l'extension de sa compétence à l'application des dispositions d'un accord mixte qui concernaient un domaine largement couvert par la compétence communautaire[580]. Enfin, elle a également précisé, s'agissant d'un accord mettant en jeu des compétences partagées, qu'elle estimait que ses dispositions faisaient partie intégrante de l'ordre juridique de l'Union[581].

---

[578] CJCE 19 mars 2002*, Commission c. Irlande,* Aff. C 13/00*, Rec.* I-2943, pt 14 ; sur l'affirmation de sa compétence pour interpréter les dispositions tombant dans le cadre de la compétence communautaire, v. CJCE 30 septembre 1987, *Meryem Demirel contre Ville de Schwäbisch Gmünd*, Aff. 12/86, *Rec. 3719* ; par ailleurs les « accords mixtes conclus par la Communauté, ses États membres et des pays tiers ont le même statut dans l'ordre juridique communautaire que les accords purement communautaires, s'agissant des dispositions qui relèvent de la compétence de la Communauté », CJCE 7 octobre 2004, *Commission des Communautés européennes contre République française (étang de Berre)*, Aff. C 239/03, *Rec*. I-9325, pt 25.

[579] CJCE 16 juin 1998, *Hermès International (société en commandite par actions) contre FHT Marketing Choice BV.,* Aff. C 53/96, *Rec*. I-3603, pt 32 ; l'invocabilité reste toutefois à la discrétion du juge interne dans le cas où la disposition contenue dans un accord mixte ne relevait pas de la compétence communautaire, v. CJCE 14 déc. 2000, *Parfums Christian Dior SA contre TUK Consultancy BV et Assco Gerüste GmbH et Rob van Dijk contre Wilhelm Layher GmbH & Co. KG et Layher BV*, Aff. C 300/98 et C 392/98. *Rec*. I-11307, pt 48 ; v. A.F. GAGLIARDI, "The right of individuals to invoke the provision of a mixed agreements before the national courts : a new message from Luxembourg ?", *ELR* 1999, n°24, pp. 276-292 ; J. HELIKOSKI, "The jurisdiction of the Court of justice to give preliminary rulings on the interpretation of mixed agreements ", *Nordic Journal of International Law* 2000, n°69, pp. 395-412.

[580] CJCE 19 mars 2002*, Commission c. Irlande, Aff. C 13/00,* Rec. I-2943, pt 14 et s. ; CJCE 7 octobre 2004, *Commission des Communautés européennes contre République française (étang de Berre)*, Aff. C 239/03, *Rec*. I-9325, pt 31 ; P.-J. KUIJPER, *CMLR* 2005, pp. 1491 à 1500 ; E. NEFRAMI « La mixité éclairée dans l'arrêt « MOX » du 30 mai 2006 : une double interaction, un triple apport », *RDUE* 2007, vol. 3, pp. 687-713.

[581] V. CJCE 11 sept. 2007*, produtos Farmacêuticos Ld[a] contre Merck & Co. Inc. et Merck Sharp & Dohme Ld[a]*., Aff. *C*-431/05*, Rec.* I-*7001.,* pt 31 *;* pour un commentaire v. R. HOLDGAARD*, CML Rev.* 2008, pp. 1233 à 1250 ; E. NEFRAMI, « L'invocabilité des accords OMC tributaire du régime juridique des accords mixtes : à propos de l'arrêt Merck Genéricos-Produtos Farmacêuticos Lda de la Cour de justice, du 11 septembre 2007 », *RMCUE* 2008, pp. 227 à 232 ; D. SIMON, Note sous Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE), 11 septembre 2007, *Merck Genericos-Produtos farmaceuticos Lda*, affaire C-431/05, *Europe* 2007, vol. 11, pp. 11-12 ; v. aussi CJCE 10 janvier 2006, *The Queen, à la demande de International Air Transport Association et European Low Fares Airline Association contre Department for Transport, IATA et ELFAA*, C-344/04, *Rec*. I-403, pt 36 ; et CJCE 30 mai 2006, *Commission contre Irlande*, C-459/03, *Rec*. I-4635, pt 82.

L'extension de l'assimilation peut se justifier par la nécessité, pour la Cour, d'asseoir sa compétence d'interprétation de l'accord[582]. L'intégration totale se trouve, en ce sens, nécessaire pour conférer au juge le pouvoir de déterminer les domaines de compétence de l'Union et des membres dans des accords internationaux n'incorporant pas de listes de celles-ci[583]. Par cette opération, la Cour de justice de l'Union européenne dispose du pouvoir d'interpréter l'ensemble des dispositions du traité pour délimiter « la ligne de partage entre les obligations que l'Union assume et celles qui demeurent à la seule charge des États membres »[584].

Néanmoins, bien que cette intégration totale se justifie par la nécessité pour le juge de conforter les bases de son pouvoir d'interprétation, elle entraîne l'insertion intégrale des stipulations au droit de l'Union européenne[585]. L'intégration des dispositions internationales n'est alors pas limitée aux socles de compétences de l'Union[586]. Ainsi, la solution de la Cour ne diffère pas lorsqu'est établie une liste de compétence des acteurs européens[587]. De ce fait, l'unité de l'engagement de l'Union européenne se retrouve dans l'unité de l'insertion de l'accord mixte au droit de l'Union européenne[588].

Grâce à ces mécanismes la Cour s'assure d'une application uniforme de l'accord mixte. L'attitude d'ouverture de la Cour lui permet donc essentiellement de prémunir l'unité de l'ordre juridique de l'Union des effets de l'application du droit international. En ce sens, l'assimilation des accords internationaux est en réalité limitée en ce qu'elle ne produit d'autre effet que de justifier le pouvoir de la Cour de justice de l'Union européenne[589]. En effet, son pouvoir ne peut la conduire, par exemple, à conclure à une annulation de l'accord ce qui témoigne de la limite de la fiction juridique. Seul l'acte de conclusion, qui est matériellement issu de l'action des

---

[582] J. ETIENNE, « Arrêt "Merck Genéricos" : La compétence d'interprétation d'un accord international conclu par la Communauté et les États membres », *JDE* 2008, pp. 46-48.

[583] V. CJCE 11 sept. 2007, *Merck*, pt 32 et 33 ; la mise en jeu de compétences partagées en particulier implique nécessairement cela.

[584] CJUE 8 mars 2011, *Lesoochranárske zoskupeni,* Aff. C-240/09, *Rec.* I-01255 , pt 31.

[585] Ces arrêts confirment en même temps l'assimilation des accords mixtes dans leur ensemble aux accords conclus par l'Union, faisant naître des obligations d'exécution à la charge des États membres, R. HOLDGAARD*, External Relations of the European Community : legal reasoning and legal discourses, Wolters Kluwer, 2008,* p. 205 à 234 *;* P. KOUTRAKOS, "Interpretation of Mixed Agreements", *in* C. HILLION et P. KOUTRAKOS (dir.), *Mixed Agreements Revisited,* Oxford, Hart Publishing, 2010, p. 116 à 137.

[586] Ce qui conduit à déduire que " consequently the criterion of comptence is not liable to justify the reception of mixed agreements in the EU legal order", E. NEFRAMI "The Duty of Loyalty : Rethinking its Scope through its Application in the Field of EU External Relations" *CMLR* 2010, p. 337

[587] C est le cas, par exemple de la convention d Aarhus (*JO* L 124/2 du 17 mai 2005) dans l'affaire C 240/09, préc. , v. E. NEFRAMI, *Jcl. Europe*, fasc. 192-2, pts 19 et s.

[588] E. NEFRAMI, "Mixed Agreements as a Source or EU Law" *in* E. CANNIZARO, P. PALCHETTI et R. WESSEL (dir), *International Law as Law of the European Union*, Boston/Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2011, p. 345 et s.

[589] Ce qui est heureux puisque si la force juridique de l'accord devait être liée à l'acte de conclusion, la primauté des accords internationaux sur les actes de droit dérivé ne saurait s'expliquer dès lors que l'acte de conclusion appartient à cette catégorie.

institutions, serait en ce cas annulé[590]. Dans cette hypothèse, la Cour agit indéniablement en gardant à l'esprit la spécificité de ces normes qui sont issues d'une source internationale. Elle a, par exemple, été amenée à retarder les effets de la mesure d'annulation de l'acte d'adhésion de manière à prendre en compte les modalités procédurales permettant à l'Union de se désengager conformément au droit international[591].

B) L'assimilation des actes dérivés au droit de l'Union européenne

L'adhésion à un traité international peut impliquer plus que l'engagement à respecter des règles explicitement énoncées lors de la rédaction de l'accord. En effet, l'édification d'institutions internationales conduira à l'adoption d'actes de droit dérivé de l'organisation qui s'imposeront aux parties signataires. Se pose alors la question de savoir si les dispositions de l'article 216 du TFUE incluent la prise en compte des actes émanant des organisations internationales érigées par des traités auxquels participe l'Union européenne.

La Cour de justice de l'Union européenne considère que les décisions prises par les institutions créées par les conventions internationales liant l'Union européenne sont, en principe, directement incorporées au droit de l'Union européenne[592]. Le régime juridique appliqué à ces décisions est calqué sur celui des accords internationaux qui en sont la source[593]. Cette extension de l'intégration est logique du point de vue de l'engagement juridique. L'adhésion à une convention internationale mettant en place des mécanismes décisionnels obligatoires pour les parties implique que le non respect des actes dérivés de l'organisation entraîne une violation des dispositions de ladite convention. Il en résulte que la volonté de renforcer le respect des accords internationaux se trouverait nullifiée par la mise à l'écart des actes produits par les institutions internationales créées, ou soutenues, par l'engagement de

[590] La Cour admet le principe du contrôle lors d'un recours en annulation dans l'arrêt CJCE 3 déc. 1996, *République portugaise c. Conseil de l'Union européenne*, aff. C-268/94, *Rec.* I-6177 ; pour des exemples d'annulation dudit acte, v. CJCE 9 août 1994, *République française c. Commission des Communautés européennes*, aff. C-327/91, *Rec.* I-3641 ; CJCE 7 mars 1996, *Parlement européen c. Conseil de l'Union européenne*, aff. C-360/93, *Rec.* I-1195 ; CJCE 10 mars 1998, *République fédérale d'Allemagne c. Conseil de l'Union européenne*, aff. C-122/95, *Rec.* p. I-973 ; sur le sujet v. not. J. CHARPENTIER, « Le contrôle de la Cour de justice de la conformité au Traité des accords en vigueur conclus par la Communauté », *RMCUE* 1997, p. 420 ; et E. LERAY et A. POTTEAU, « Réflexions sur la cohérence du système de contrôle de légalité des accords internationaux conclus par la Communauté européenne », *RTDE* 1998, pp. 535-572.

[591] CJCE 30 mai 2006, *Parlement c. Conseil*, aff. Jtes C-317 et C-318/04, *Rec*. 4721, pts 71 et s. ; v. aussi l'arrêt CJCE 11 sept 2003, *Commission c. Conseil*, aff. C-211/01, *Rec*. 8913, pts 54 et s. où la Cour limite les effets dans le temps de sa décision ; sur la question v. LERAY et A. POTTEAU, *Ibid.* ,.

[592] CJCE 14 nov. 1989, *Grèce c. Comm.,* Aff. 30/88, *Rec.* 3711, pt 13.

[593] Sur la question, v. P. GILSDORF, « Les organes institués par des accords communautaires : effets juridiques de leurs décisions », *RMCUE* 1992, pp. 328- 338.

l'Union européenne. Ceci peut expliquer que la Cour de justice leur réserve un traitement identique à celui des accords internationaux eux-mêmes[594]. Ainsi, elle admet notamment qu'ils puissent être pourvus d'un effet direct pour autant qu'ils répondent aux conditions habituellement exigées des accords internationaux pour ce faire[595]. Le pouvoir du de procéder à leur interprétation[596] induit que cette extension participe également à l'uniformisation du droit de l'Union.

II) La perméabilité de l'ordre juridique de l'Union à l'ordre juridique international

L'intégration des accords internationaux dans le droit de l'Union montre que l'ordre juridique de l'Union européenne n'est pas fermé vis-à-vis de l'extérieur[597]. L'incorporation des règles juridiques se réalise cependant en vertu d'une norme du droit primaire de l'Union européenne. L'article 216 TFUE ne traite, en effet, que de la situation juridique des accords internationaux conclus par l'Union européenne. Il est alors naturel de s'attarder sur l'incorporation des autres normes juridiques de l'ordre international s'imposant à ses membres.

A cet égard nous verrons en premier lieu la situation des normes non écrites du droit international (A) et en second lieu celle des accords conclus par les Etats membres de l'Union (B).

A) L'intégration des normes internationales non écrites

Si l'intégration totale des accords à l'ordre juridique de l'Union est signe d'une ouverture indéniable à l'égard de l'ordre juridique international, l'assimilation de ces normes au droit de l'Union ne va pas sans soulever quelques interrogations. En effet, la circonstance que le juge de l'Union identifie le droit international au droit interne de l'organisation dans l'exercice de son pouvoir d'interprétation pourrait faire craindre qu'il n'intègre à ces normes externes une philosophie qui leur est étrangère.

[594] Ainsi en est il des actes arrêtés par la commission mixte de transit entre la CEE et l'AELE comme faisant partie de l'ordre juridique communautaire du fait de leur rattachement direct à l'accord qu'ils mettaient en œuvre *(CJCE* 21 janv. 1993, *afDeutsche Shell AG,* Aff. C-188/91, *Rec.* I-363, pt 17).
[595] CJCE 20 sept. 1990, *S.Z. Sevince,* Aff. C-192/89, *Rec. I-346*., pt 15.
[596] CJCE *Sevince,* C-192/89, préc., pt 10.
[597]Contrairement à l'affirmation de P. PESCATORE selon laquelle « «[j]uridiquement, les communautés sont fermées sur elles-mêmes», *L'ordre juridique des Communautés européennes,* Bruxelles, Bruylant, 2006, réimpression de l'ouvrage publié aux presses universitaires de Liège en 1975, p. 40.

Il n'en est toutefois rien puisque la pratique montre, au contraire, que le juge de l'Union européenne appréhende bien les accords internationaux, malgré leur assimilation, à un corps étranger duquel elle cherche à s'assurer de la bonne greffe. Dès lors, le constat d'une incompatibilité trop importante conduit inévitablement au rejet de l'instrument international. Le souhait de la Cour de justice d'éviter cet écueil se ressent notamment à la lecture des efforts réalisés pour adopter une interprétation conforme permettant une intégration harmonieuse de l'instrument international sans qu'il s'en trouve dénaturé[598].

La Cour de justice se trouve, à l'instar des juridictions suprêmes nationales, appelée à répondre à un double objectif : celui d'assurer l'interprétation, et donc l'application, uniforme de l'accord international par les juges relevant de son ordre juridique, ainsi que celui d'adopter une interprétation conforme au droit international. En effet, l'adoption d'une lecture isoleé ne manquerait pas de conduire à une interprétation loin de celle réalisée par les autres parties à l'accord international, et, le cas échéant, par le juge international saisi d'un différend à ce propos. L'interprétation de la Cour, en ce qu'elle lie les autorités, constitue un élément stratégique de la politique juridique extérieure de l'Union européenne.

Par conviction ou par prudence donc, la Cour de justice fait appel aux règles classiques de droit international aux fins d'interpréter les traités internationaux. Elle fait ainsi régulièrement référence aux règles de la convention de Vienne sur le droit des traités qui concernent l'interprétation et qui énoncent notamment qu'« un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but »[599]. La Cour de justice rappelle qu'il est indifférent que l'Union ne soit pas partie à la convention de 1969, pas plus d'ailleurs qu'à celle, jamais entrée en vigueur, de 1986 relative aux traités entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales, puisque ces règles sont l'expression du droit international coutumier[600].

Ainsi, bien que les traités européens n'en fassent pas mention, le juge de l'Union use du droit international coutumier comme d'une source d'obligations juridiques. Le recours à ces normes ne s'impose pas avec évidence à la lecture des traités. En comparaison, le juge français

---

[598] V. par exemple, CJCE 26 avr. 1972*, Interfood,* Aff. 92/71, *Rec.* 231, pt 6.

[599] Art 31 § 1 de la convention de Vienne sur le droit des traités, faite à Vienne le 23 mai 1969, entrée en vigueur le 27 janvier 1980., *Recueil des Traités des Nations Unies*, vol. 1155, p. 331 ; la Cour y fait par exemple référence dans l'arrêt *IATA et ELFAA*, Aff. C-344/04, péc., pt 40 et dans CJUE, 25 févr. 2010, *Firma Brita Gmbh,* Aff. C 386/08*, Rec.* I-1289 pt 43.

[600] CJCE *IATA et ELFAA,* Aff. C-344/04, pt 40*;* la Cour de justice admet d'une manière générale que les dispositions d'une convention internationale s'appliquent à l'Union, même si elle n'est pas partie à celle-ci, dans les cas où elle codifie le droit international coutumier, CJCE 3 juin 2008, *Intertanko et a.,* Aff. 308/06, *Rec*. I-4057, pt 51.

dispose, pour sa part, d'un appui substantiel dans sa Constitution pour procéder à l'intégration de ces normes internationales. Le paragraphe 14 du préambule de la Constitution de 1946 dispose que la France « fidèle à ses traditions, se conforme aux règles du droit public international »[601]. Le juge de l'Union européenne ne peut se targuer de trouver dans sa charte constitutionnelle une disposition de même acabit. Certes, les traités européens évoquent le « strict respect » et le « développement du droit international », mais ces références ont comme cadre « ses relations avec le reste du monde »[602]. De sorte que les traités ne marquent leur préoccupation du droit international que dans la sphère de l'action extérieure de l'Union européenne[603].

La Cour de justice de l'Union européenne a néanmoins affirmé que les compétences de l'Union européenne doivent s'exercer « dans le respect du droit international »[604]. La Cour en déduisait dans son arrêt du 24 novembre 1992 qu'elle devait interpréter le règlement CEE n°3094/86[605] prévoyant certaines mesures techniques de conservation des ressources de pêche à la lumière « des règles pertinentes du droit international de la mer »[606]. A cet effet, la Cour européenne se fondait alors sur les conventions de Genève du 29 avril 1958 sur la mer territoriale et la zone contiguë, sur la haute mer et sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer qui « codifient des règles générales consacrées par la coutume internationale »[607]. Elle recourait également à la convention des Nations Unies du 10 décembre 1982 sur le droit de la mer dont elle relevait que si elle n'était jamais entrée en vigueur, « une grande partie des dispositions sont considérées comme l'expression de l'état actuel du droit international maritime coutumier ». Cette dernière assertion se fonde sur l'invocation de la jurisprudence de la Cour internationale de justice l'établissant[608].

---

[601] L'article précise également qu' « [e]lle n'entreprendra aucune guerre dans des vues de conquête et n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple ».
[602] Art 3 § 5 TUE.
[603] On retrouve également la référence au droit international à l'article 21 § 1 du TUE dans le titre relatif à l'action extérieure.
[604] CJCE 24 nov. 1992, *Anklagemyndigheden contre Peter Michael Poulsen et Diva Navigation Corp*, Aff.C-286/90, *Rec. I-6019* , pt 9.
[605] Règlement du 7 oct 1986, *JO* L 288/1 du 11.10.1986
[606] CJCE, Aff. C-286/90, pt 9.
[607] CJCE, Aff. C-286/90, pt 10.
[608] CIJ 12 oct. 1984, *Affaire de la délimitation de la frontière maritime dans la région du golfe du Maine (Canada c. États-Unis d' Amérique)*, *Rec.* 1984, p. 294, § 94 ; CIJ 3 juin 1985, *Affaire du Plateau continental (Jamahiriya arabe libyenne c. Malte)*, *Rec.* 1985, p. 30, § 27 ; CIJ 27 juin 1986, *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d' Amérique)*, fond, *Rec.* 1986, p. 111-112, §§ 212 et 214.

La Cour de justice de l'Union européenne intègre donc les sources de droit international dans l'interprétation des instruments juridiques de l'Union[609]. L'intégration des obligations internationales l'a même conduit à examiner la validité d'un acte de droit dérivé au regard de la coutume internationale[610]. De manière générale, la circonstance que des règles internationales coutumières lient les institutions de l'Union conduit le juge à les considérer comme intégrées au droit de l'Union européenne[611].

Cette interprétation repose sur le recours au raisonnement appliqué aux conventions internationales ratifiées par l'Union européenne. L'article 216 du TFUE ne fait pas expressément mention de ce que les accords internationaux doivent être intégrés à l'ordre juridique de l'Union. C'est le juge qui, tirant les conséquences juridiques de ces dispositions selon lesquelles les institutions et les membres sont liés par ces accords, conclut que les règles de ces accords sont « partie intégrante » du droit de l'Union. La Cour de justice ne pouvait donc aboutir à une conclusion différente concernant les autres règles internationales liant l'Union européenne, sauf à lier alors la validité juridique d'une convention internationale à l'acte de conclusion du Conseil de l'Union.

---

[609]V. C. ECKES, "International Law as Law of the EU: The Role of the Court of Justice" *in* E. CANNIZARO, P. PALCHETTI and R. A. WESSEL (Eds), *International Law as Law of the European Union*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2011, pp. 353-377.

[610] CJCE 16 juin 1998, *A. Racke GmbH & Co. c. Hauptzollamt Mainz*. Aff. C-162/96, *Rec.* I-3655, pt. 40 et s. (v. A. BERRAMDANE, « L'application de la coutume internationale dans l'ordre juridique communautaire », *CDE* 2000, note sous arrêt, pp. 253-280) ; v. égal CJUE, 21 déc. 2011, *Air Transport Association of America, American Airlines Inc., Continental Airlines Inc., United Airlines Inc.,* Aff. C-366/10, *non encore publié au recueil* (v. not. D. SIMON, « Droit international conventionnel et coutumier : l'invocabilité au coeur de la lecture juridictionnelle des rapports de systèmes (à propos de l'arrêt Air Transport) », *Europe* 2012, n° 3, étude 3, ; J.-S. BERGE, « Les mots de l'interaction : compétence, applicabilité et invocabilité », , *JDI* 2012, Note sous Cour de justice de l'Union européenne, grande Chambre, 21 décembre 2011, *ATAA contre Secretary of State for Energy and Climate Change*, affaire numéro C-366/10, Cour de justice de l'Union européenne, troisième Chambre, 15 mars 2012, affaire C-135/10 et Conseil d'État, Assemblée, 11 avril 2012, requête n° 322326, pp.1005-1020 ; C. KROLIK, « Baptême réussi pour les quotas européens de l'aviation », *Environnement* 2012 5, Note sous Cour de justice de l'Union européenne, grande Chambre, 21 décembre 2011, Air Transport Association of America contre Secretary of State for Energy and Climate Change, affaire C-366/10, pp. 19-21 ; C. FLAESCH-MOUGIN et I. BOSSE-PLATIERE, *RTDE* 2012 1, pp. 247-251).

[611] Par exemple, « les règles du droit coutumier international portant sur la cessation et la suspension des relations conventionnelles en raison d'un changement fondamental de circonstances lient les institutions de la Communauté et font partie de l'ordre juridique communautaire », CJCE *Racke*, Aff. C 162/96, préc., pt 46 ; v. aussi; TPICE 15 juillet 1998, *Opel Austria GmbH c. Conseil*, Aff. T-115/94, *Rec*. II-2739 ; CJCE 30 juillet 1996, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS contre Minister for Transport, Energy and Communications et autres*, Aff. C 84/95, *Rec*. I-3953 ; CJUE 25 fév. 2010, *Firma Brita GmbH contre Hauptzollamt Hamburg-Hafen,* Aff. C 386/08, *Rec.* I-1289 ;. Sur le sujet v. P.J. KUIJPER, "Customary International Law, Decisions of International Organisations and other Techniques for Ensuring Respect for International Legal Rules in European Community Law", *in* J. WOUTERS, A. NOLLKAEMPER et E. DE WET (dir.), *The Europeanisation of International Law: the Status of International Law in the EU and its Member States*, The Hague, T.M.C. Asser Pres, 2008, pp. 87-106; v. égal. J. WOUTERS et D. VAN EECKHOUTE, "Giving Effect to Customary International Law through European Community law", *in* J.N. PRINSSEN et A. SCHRAUWEN, (dir.), *Direct Effect: Rethinking a classic of EC legal Doctrine*, Groningen, European Law Publishing, 2004, pp. 183-234.

P.-M. DUPUY déduit de cette intégration, qui ne se fonde sur l'adoption d'aucun acte de droit interne de l'Union européenne, la confirmation de l'option moniste choisie par la Cour de justice[612]. Le même auteur souligne l'ouverture générale du juge de l'Union à l'égard du droit international qui se remarque aux principes qu'il y emprunte comme le principe de territorialité[613]. De la même manière, le juge de l'Union recourt aux règles de la convention de Vienne sur le droit des traités comme les règles relatives aux conflits entre obligations conventionnelles successives, les conditions d'application de la clause *rebus sic stantibus* afin de suspendre l'application d'un traité ou encore à le principe de bonne foi dans l'application des conventions[614]. En dehors du droit des traités, la Cour se réfère également aux principes généraux de droit international comme celui selon lequel l'acquisition et la perte de la nationalité relèvent de la compétence des Etats souverains[615]. L'emprunt réalisé au droit international permet alors de combler les silences normatifs du système de l'Union. De sorte que le droit international se trouve instrumentalisé par le juge de l'Union dans le but de remplir des objectifs de politique interne[616].

Le recours à ces normes se réalise toutefois avec certaines réserves tenant à leur relative imprécision[617]. Ainsi que l'énonce la Cour à propos de l'invocation du droit de suspendre un accord en raison d'un changement fondamental de circonstance, « en raison de la complexité des règles en cause et de l'imprécision de certaines notions auxquelles elles se réfèrent, le contrôle judiciaire doit nécessairement, en particulier dans le cadre d'un renvoi préjudiciel en appréciation de validité, se limiter au point de savoir si le Conseil, en adoptant le règlement de

[612] P.-M. DUPUY, « L'unité de l'ordre juridique international », *RCADI* 2002, vol. 297, p. 447.
[613] CJCE 27 septembre 1988, *A. Ahlström Osakeyhtiö et autres contre Commission des Communautés européennes*, Aff. Jtes C 89, 104, 114, 116, 117 et 125 à 129/85, *Rec.* 5193 ; v. aussi, concernant le principe de l'effet utile, CJCE 29 nov. 1956, *Fédération Charbonnière de Belgique contre Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier*, Aff. 8/55, *Rec* . 1955-1956, 299 ; à propos de l'obligation faite aux Etats de laisser leurs nationaux accéder à leurs territoires, CJCE 4 déc. 1974, *Yvonne van Duyn contre Home Office*, Aff. 41/74, *Rec.* 1337.
[614] V. D. SIMON, « Les fondements de l'autonomie du droit communautaire », *in Droit international et droit communautaire, perspectives actuelles*, colloque de la SFDI, Paris, Pedone, 2000, pp. 229-230.
[615] v. CJUE 2 mars 2010, *Janko Rottman contre Freistaat Bayern,* Aff. C 135/08, *Rec.* I-1449, pt 39 ; CJCE 7 juillet 1992, *Mario Vicente Micheletti et autres contre Delegación del Gobierno en Cantabria,* Aff. C 369/90, *Rec. I*-4239, pt. 10 ; CJCE 11 novembre 1999, *Etat belge contre Fatna Mesbah*, Aff. C 179/98, *Rec.* I-7955, pt 29 ; et CJCE 19 oct. 2004, *Kunqian Catherine Zhu et Man Lavette Chen contre Secretary of State for the Home Department*, C-200/02, *Rec*. I-9925, pt 37.
[616] V. en particulier B. DE WITTE, "Using International Law for the European Union's Domestic Affairs " *in* E. CANNIZARO, P. PALCHETTI and R. A. WESSEL (dir), *International Law as Law of the European Union*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2011, pp. 133-156 ; R. WESSELS, "Reconsidering the Relationship between International and EULaw: Towards a Content-Based Approach?" , *in* E. CANNIZARO, P. PALCHETTI and R. A. WESSEL (Eds), *op. cit.*, p. 11.
[617] J.-C. GAUTRON et L. GRARD, « Le droit international dans la construction de l'Union européenne » *in Droit international et droit communautaire, perspectives actuelles*, colloque de la SFDI, Paris, Pedone, 2000, p. 25.

suspension, a commis des erreurs d'appréciation manifestes quant aux conditions d'application de ces règles »[618].

Mais il n'en reste pas moins vrai que le juge de l'Union procède à une intégration de ces normes bien plus favorable que certaines juridictions internes. Malgré la référence opérée par le Constitution française à ces normes, les cas d'application de la coutume internationale par le juge français demeurent rares[619]. Le Conseil d'Etat, par exemple, refuse d'écarter l'application d'une loi en raison de l'incompatibilité de ses dispositions avec la coutume internationale. A défaut de disposer d'un mandat aussi explicite que celui de l'article 55 de la Constitution concernant les accords internationaux, le juge estime cette opération comme dépassant le pouvoir dont il dispose. Le Conseil d'Etat explicite dans son arrêt *Aquarone* que « ni cet article ni aucune autre disposition de valeur constitutionnelle ne prescrivent ni n'impliquent que le juge administratif fasse prévaloir la coutume internationale sur la loi en cas de conflit entre ces deux normes »[620]. De fait, c'est parce qu'aucune loi ne remet en cause la coutume internationale accordant une immunité d'exécution aux Etats pour les actes qu'ils accomplissent à l'étranger que le Conseil d'Etat estime qu'elle peut produire des effets dans l'ordre juridique français[621]. En comparaison, le juge de l'Union se montre donc plus ouvert à ces sources non écrites de droit international alors même qu'il dispose d'un cadre juridique « constitutionnel » plus

[618] CJCE *Racke*, Aff. C 162/96, préc., pt 52.

[619] J.-C. GAUTRON et L. GRARD, « Le droit international… », *op. cit.*, p. 25 ; G. BACHELIER note que « essentiellement juge du droit écrit, le juge administratif manifeste donc de la prudence vis-à-vis d'une norme qui, par sa nature même, ne se publie pas, ne se ratifie pas davantage et se révèle d'un maniement délicat », G. BACHELIER , « La place de la coutume internationale en droit français », *RFDA* 1997, p. 1079 ; ainsi, le Conseil d'Etat excluait qu'une contestation relative à l'angarie ne puisse relever de sa compétence compte tenu de plus de la mise en œuvre d'actes de gouvernement (CE 22 novembre 1957, *Myrtoon steamship et Cie*, *Rec*. 632) ; Néanmoins, le juge admettait que sa compétence puisse être limitée par le principe de l'immunité de juridiction des Etats (par ex. CE 30 nov. 1962, *Consorts Manfred-Weiss*, *Rec*. 643 ; CE 29 juin 1951, *Société Bonduelle*, *Rec*. 1) ; le juge administratif a toutefois admis plus généralement la coutume dans son office (v. CE 18 avril 1986, *société les Mines de potasse*, n°53934 et 23 octobre 1987, *Société Nachfolger navigation Company*, n° 72951, *Rec*. 319) ; v. G. BACHELIER, « La place de la coutume internationale en droit français », *RFDA* 1997, pp. 1068-1082 ; M. KDHIR, « Le juge français et le droit international non écrit » *RDP* 2003, pp. 1581-1605 ; R. ROLLIN, *Le droit international non écrit devant le juge français : contribution à l'étude comparée des jurisprudences du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation*, Thèse, Aix-Marseille 3, 2005, 457 p.

[620] CE 6 Juin 1997, *M. Aquarone*, N° 148683, *Rec*. 438 ; le Conseil précise toutefois, au surplus, que la coutume dont il est question n existe pas. ; D. ALLAND, « La coutume internationale devant le Conseil d'État : l'existence sans la primauté », *RGDIP* 1997, pp. 1053-1067 ; D. CHAUVAUX et T.-X. GIRARDOT, Chronique sous CE, 6 juin 1997, Aquarone, *AJDA* 1997, pp. 570-575 ; G. TEBOUL, Note, *JCP G* 1997, p. 496-501 ; G. BACHELIER, Conclusions sur CE, 6 juin 1997, Aquarone, *Bulletin des conclusions fiscales* 1997, p. 54-65 ; G. TEBOUL, « Droit administratif et droit international », *RDP* 1998, pp. 979-1000 ; D. DEHARBE, « Les solutions Koné et Aquarone, un coup d'arrêt à la réception du droit international par le juge administratif », *Les petites affiches* 1998, n° 93, pp. 13-23 ; O. CHAME, note sous arrêt, *JDI* 1998, pp. 93-98.

[621] CE 14 oct 2011, *Mme Saleh et autres*, n°329788, *Rec*. 473 ; F. MELLERAY, « Engagement de la responsabilité de l'État du fait de l'application d'une coutume internationale » *Droit administratif* 2011, n° 12, pp. 45-46 ; C. BROYELLE, « La responsabilité de l'Etat du fait de la coutume internationale », *AJDA* 2011, pp. 2482-2486 ; C. ROGER-LARCAN, « La responsabilité du fait de la coutume internationale », *RFDA* 2012, pp. 46-59 ; J. MATRINGUE et M. MATRINGUE, *RGDIP*, note p. 426 ; B. PACTEAU, « L'État français débiteur de ce que la coutume internationale l'empêche d'imposer », *JCP A* 2012, n° 13, pp. 39-41.

silencieux encore quant à leur incorporation au droit interne. Il en résulte que l'Union européenne importe suffisamment bien les normes internationales pour que T. DUNNE évoque sa bonne citoyenneté internationale[622].

Bien sûr, l'aspect protectionniste du travail de la Cour demeure cependant présent en ce qu'elle ne manque pas de rappeler lors de l'invocation des principes de droit international leur compatibilité avec le droit de l'Union européenne[623]. Ainsi, avant d'appliquer le principe de bonne foi, le Tribunal observe qu'il est « le corollaire, dans le droit international public, du principe de protection de la confiance légitime qui, selon la jurisprudence, fait partie de l'ordre juridique communautaire »[624]. Mais la Cour de justice remplit ici son rôle puisqu'en intégrant ces normes, elle participe à l'uniformisation de leur interprétation. En ce sens, son interprétation des accords internationaux en usant de ces principes forge une prétention juridique commune à l'Union et ses membres susceptible d'être invoquée dans l'ordre international. Il en découle alors une uniformisation virtuelle des politiques juridiques extérieures à l'égard des accords concernés[625].

B) L'incorporation des effets des accords conclus par les Etats membres

L'Union européenne n'est liée que par les accords internationaux auxquels elle adhère. En toute logique, il ne peut être exigé de ses institutions qu'elles appliquent une convention internationale à laquelle l'Union n'aurait pas adhéré sans remettre en cause son effet relatif. Les obligations qui en découlent n'ont donc pas à être intégrées dans l'ordre juridique de l'Union. La circonstance que tous ses membres aient adhéré à une convention internationale n'implique pas que l'Union soit juridiquement liée par celle-ci compte tenu de l'autonomie de sa personnalité juridique.

Il est dès lors logique que la situation des accords internationaux antérieurement conclus par les membres se trouve appréhendée par les traités sous l'angle d'une clause de sauvegarde.

---

[622] T. DUNNE, "Good Citizen Europe", *International Affairs* 2008, p. 13.

[623] V. par ex. CJCE, *Commission c. Luxembourg et Belgique,* Aff. Jtes 90 et 91/63, *Rec.* 1964 1231 (où la Cour rejette l'exception *non adimpleti contractus).*

[624] TPICE *Opel Austria*, Aff. T-115/94, préc., pt 93 ; v. aussi TPICE 11 janvier 2007, *Grèce c. Commission,* Aff. T-231/04 ; M. FORTEAU relève que la « la Cour s'est abstenue de faire le 6 novembre 2008 dans l'*affaire C-203/07 P, Grèce c. Commission*, traduisant peut-être une évolution de son appréhension des relations entre droit européen et droit international », M. FORTEAU, « La contribution de l'Union européenne au développement du droit international général. Les limites du particularisme ? », *JDI* 2010, pp. 887-900.

[625] Sur la volonté d'application uniforme, v. CJCE *Kupferberg & Cie KG*, Aff. 104/81, préc. ; CJCE 16 mars 1983, *Administration des finances de l'État contre Società petrolifera italiana SpA (SPI) et SpA Michelin italiana (SAMI)*, Aff.. jtes 267/81 à 269/81, *Rec.* 801.

L'article 351 TFUE dispose que les « droits et obligations résultant de conventions conclues antérieurement au 1er janvier 1958 ou, pour les États adhérents, antérieurement à la date de leur adhésion, entre un ou plusieurs États membres, d'une part, et un ou plusieurs États tiers, d'autre part, ne sont pas affectés par les dispositions des traités »[626]. L'article ne fait donc pas mention d'obligation à la charge des institutions. Les dispositions rappellent uniquement une règle habituelle du droit international selon laquelle un accord postérieur entre des parties différentes ne constitue pas une cause d'extinction des autres obligations précédemment adoptées[627]. La singularité de la construction européenne ne change rien au fait que ces accords antérieurs, même incompatibles avec les traités européens, continuent de produire des effets à l'égard des Etats membres. La seule obligation se trouvant logiquement à la charge des institutions est celle qui se déduit du principe de loyauté « de ne pas entraver l'exécution de ces engagements par l'État membre concerné »[628]. L'Union n'est pas liée par les dispositions de ces accords, elle doit seulement permettre aux Etats membres d'exécuter leurs obligations conventionnelles[629].

Toutefois, afin d'éviter de confronter directement le droit international aux obligations du droit de l'Union européenne, la Cour de justice veille à adopter, autant qu'il est possible, une interprétation conforme des normes en cause permettant d'en concilier les dispositions. Concernant les conventions internationales conclues avant l'entrée en vigueur des traités européens, ou avant l'adhésion des Etats membres non originels, la Cour de justice tire même des règles du traité une obligation d'interprétation conforme. En effet, en se fondant sur l'obligation pesant sur les Etats de « recourir à tous les moyens appropriés pour éliminer les incompatibilités existant entre une convention conclue antérieurement à l'adhésion d'un Etat membre et le traité »[630], la Cour déduit l'obligation pour la « juridiction de renvoi […] de vérifier si une éventuelle incompatibilité entre le traité et la convention bilatérale peut être évitée en donnant à celle-ci, dans toute la mesure du possible et dans le respect du droit international, une interprétation conforme au droit communautaire »[631]. Le juge semble supposer que, tirant les conclusions des obligations susmentionnées, les Etats membres concernés n'ont fait perdurer leur engagement qu'en raison de ce qu'ils le considéraient juridiquement compatible avec les obligations du droit de l'Union européenne. La tâche

[626] Art 351 al. 1 du TFUE.
[627]En raison de la règle selon laquelle « [u]n traité ne crée ni obligations ni droits pour un Etat tiers sans son consentement », article 34 de la convention de Vienne sur le droit des traités, faite à Vienne le 23 mai 1969, entrée en vigueur le 27 janvier 1980, *Recueil des Traités des Nations Unies,* vol. 1155, p. 331.
[628] CJCE 14 oct. 1980, *Attorney general c. Juan C. Burgoa,* Aff. 812/79, *Rec.* 2787, pt 11.
[629] *Idem,* pt. 9.
[630] Art. 351, al. 1, du TFUE (anciennement 307, al. 1 CE).
[631] CJCE 18 nov. 2003, *Budejovicky Budvar, národní podnik contre Rudolf Ammersin GmbH,* Aff. C-216/01, *Rec.* I-13617, pts 168 et 169.

consistant à expliciter cette lecture compatible repose alors sur le juge national. Néanmoins, si cette conciliation s'avérait impossible, il reviendrait à l'Etat de veiller à s'assurer de la compatibilité via une modification de son engagement extérieur à l'Union ou, si cela était impossible, de procéder à une dénonciation dudit accord[632].

De manière plus pragmatique, il est évident que la circonstance que tous les Etats membres soient parties à une convention internationale place cette dernière dans une situation particulière vis-à-vis du de l'ordre juridique de l'Union européenne. L'ensemble de ses membres se trouve dans une situation où l'autonomie de l'ordre juridique de l'Union peut potentiellement les conduire à une situation où ils se trouveraient face à des obligations inconciliables. Dans cette situation, les Etats pourraient en effet procéder à une tentative de modification de l'accord international ou envisager le retrait de celui-ci, mais ils pourraient théoriquement tout aussi bien envisager une modification des traités européens.

C'est dans un tel contexte que la Cour de justice a admis, dans son arrêt *International Fruit*[633], que la Communauté devait être regardée comme étant liée par les dispositions de l'accord GATT. Le lien juridique créé en l'absence d'adhésion de la Communauté se fondait sur la théorie de la succession aux engagements de ses membres. Afin de procéder au constat de ce que l'Union succède aux accords des membres et donc se trouve engagée sans pour autant qu'elle ait ratifié ces accords, la Cour exige de constater plusieurs critères. S'agissant du GATT, la Cour relevait que les compétences étatiques mises en œuvre avaient été intégralement transférées à la Communauté. Elle relevait également que, non seulement les membres n'avaient pu se délier de leurs engagements suite à la signature du traité de Rome, mais « qu'au contraire, leur volonté de respecter les engagements de l'accord général résulte autant des dispositions mêmes du traité de Rome que des déclarations faites par les Etats membres lors de la présentation du traité aux parties contractantes de l'accord général conformément à l'article XXIV de celui-ci »[634]. En effet, la Communauté se trouvait à œuvrer pour la réalisation des objectifs de l'accord aux termes de l'article 110 du traité de Rome. La Cour se fondait également sur le fait que la Communauté avait « graduellement » assumé les compétences inhérentes à la politique tarifaire et commerciale en vertu des articles 111 et 113 du traité[635]. Elle déduisait de

[632] *Idem*, pt 170 ; v. égal. CJCE 4 juillet 2000, *Commission c. Portugal*, C-84/98, *Rec.* I-5215, pt 58.
[633] CJCE 12 déc. 1972, *International Fruit Company c. Produktschap voor Groenten en Fruit ,* Aff. jtes 21/72 à 24/72, *Rec*. 1219.
[634] *Idem,* pt 12 ; la cour constate au point 11 que l'accord CEE, conclu entre les membres, ne peut avoir pour effet de mettre fin à leur engagement à l'égard des autres parties ; de plus, elle estime, au point 13, que la volonté de lier la Communauté ressort de l'article 110 qui contient une adhésion aux objectifs poursuivis par l'accord général et par l'article 234, alinéa 1, qui dispose que les conventions internationales conclues antérieurement ne sont pas affectées par les dispositions du traité.
[635] *Idem*, pt 14.

ce faisceau d'indices concordants que les « Etats membres, en conférant ces compétences à la Communauté, marquaient leur volonté de la lier par les obligations contractées en vertu de l'accord général »[636].

La Cour de justice concluait qu'il ressortait de l'ensemble de ces circonstances que les rédacteurs avaient entendu que la Communauté devait être liée par les dispositions internationales du GATT auxquelles tous les membres avaient préalablement adhéré. Par conséquent, les compétences qui étaient exercées par les membres dans le respect des règles de l'accord général devaient, après le transfert, être exercées dans le respect des mêmes règles par la Communauté[637].

Malgré la spécificité de ce cas, la Cour de justice de l'Union européenne admet, en principe, que des règles conventionnelles internationales puissent produire des effets juridiques dans son ordre interne sans que cet effet découle d'une application de l'article 216 TFUE. Pour autant, les critères nécessaires pour que la Cour parvienne à l'application de cette théorie sont suffisamment sévères pour qu'elle demeure rare. En pratique, outre l'exemple du GATT, la Cour n'a admis la succession aux accords de ses membres que dans le cas des conventions douanières de Bruxelles de 1950[638].

La Cour de justice n'entend donc pas étendre l'intégration à tous les accords auxquels ont adhéré l'ensemble de ses Etats membres[639]. L'absence d'intégration de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en témoigne. Elle s'explique par l'absence de transfert des compétences étatiques au profit de l'Union[640]. Le critère de transfert intégral de la compétence est indéniablement un facteur limitant l'application de cette jurisprudence puisque en son absence, l'Union « ne saurait, en raison du seul fait que, à la date des faits au principal, tous [ses] États étaient parties contractantes à la convention de Varsovie, être liée par les règles figurant dans celle-ci, qu'elle n'a pas elle-même approuvées »[641]. La succession de l'Union à ses membres dans le cadre de la convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires du 2 novembre 1973 se heurte

---

[636] *Idem,* pt 15.
[637] *Idem,* pt 18.
[638] CJCE 19 mars 1975, *Douaneagent der NV Nederlandse Spoorwegen contre Inspecteur der invoerrechten en accijnzen*, Aff. 38/75, *Rec.* 1439.
[639] Bien évidemment, la circonstance qu'une portion seulement de ses membres seulement soit partie à une convention internationale est déterminante à exclure la succession de la Communauté aux membres (CJCE 24 juin 2008*, Commune de Mesquer contre Total France SA et Total International Ltd,* Aff. C-188/07, *Rec.* I-4501, pt 85).
[640] CJCE 28 mars 1996, *Adhésion de la Communauté à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, Avis 2/94, *Rec.* I- 1759.
[641] CJCE 22 oct. 2009, *Irène Bogiatzi, épouse Ventouras contre Deutscher Luftpool et autres,* aff. C-301/08, *Rec.* I- 10189, pt 33.

égalent à cette condition[642]. Par ailleurs, le transfert théorique ne suffit pas. La Cour objecte, par exemple, dans l'affaire *Peralta* à ce que la Communauté soit liée par la convention Marpol puisqu'elle n'avait pas « assumé les compétences précédemment exercées par les États membres dans [son] domaine d'application »[643].

Il convient d'admettre qu'en l'absence de transfert intégral, il n'est pas de motif pour la Cour de transférer la charge du respect des obligations internationales des membres à l'Union européenne. L'admission d'une succession ne se justifie que dès lors qu'elle sanctionne l'aboutissement du processus d'intégration. En effet, la reprise de ces engagements semble moins se fonder sur une obligation de transfert international que sur la nécessité de tirer les conséquences des engagements étatiques préexistants. Le transfert intégral des compétences rend, en effet, impossible toute action nationale dans ce domaine. En obligeant les institutions de l'Union européenne à respecter les engagements conventionnels de ses membres, la Cour les préserve ainsi d'être tenus responsables des conséquences des politiques de l'organisation.

Cette interprétation de l'attitude de la Cour paraît être corroborée par les conditions imposées pour tenir en échec l'application d'une règle de l'Union européenne en vertu de l'article 351 du TFUE. L'invocation de ces dispositions n'est en effet possible que si un Etat tiers tire de la convention internationale préexistante des droits dont il peut exiger le respect[644]. Cette condition démontre l'approche pragmatique retenue par la juridiction européenne. Les accords conclus avec les tiers n'ont d'incidence sur l'ordre juridique de l'Union que dans la mesure où il s'avère nécessaire de ne pas enfermer les membres de l'Union dans des contraintes inconciliables. Le droit de l'Union vise à éviter de placer l'Etat membre dans la situation délicate où il n'aurait d'autre choix que de méconnaitre ses engagements à l'égard de la Communauté ou à l'égard des tiers.

En somme, l'attitude de la Cour à l'égard de ces accords situés aux frontières de son ordre juridique doit être rapprochée de celle concernant les sanctions du Conseil de sécurité. Ce sont en effet des motivations similaires qui l'ont conduit à « communautariser » les sanctions adoptées sur la base des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies alors que la Communauté n'était pas partie à la Charte. L'absence de réponse adéquate au niveau de l'Union à la conciliation des normes internationales et européenne conduit en effet au renvoi aux

[642] CJCE *Intertanko et a.,* Aff. 308/06, préc., v. not. E. DENZA, note sous arrêt*, ELR* 2008, pp. 870 à 879.
[643] CJCE 4 juill. 1994, *Matteo Peralta,* Aff. C 379/92, *Rec*. I-3453, pt 16 ; v. aussi CJCE *Intertanko et a.,* Aff. 308/06, préc., pts 47-49.
[644] TPICE 10 mars 1998, *T. Port GmbH & Co. contre Hauptzollamt Hamburg-Jonas, aff. jtes* C-364/95 et 365/95, *Rec.* I-1052, pt 61 ; CJCE 14 janv. 1997, *The Queen, ex parte Centro-Com Srl contre HM Treasury et Bank of England,* Aff. C-124/95, *Rec.* I- 81, pts 54 s.

autorités nationales de la charge de trancher entre les obligations internationales et européennes, ce qui implique un risque pour l'ordre juridique de l'Union[645].

Par conséquent, c'est avec un pragmatisme certain que la Cour appréhende les obligations imposées aux membres en raison de la Charte des Nations Unies. Ainsi que le rappelait le Tribunal de première instance « la Communauté ne peut violer les obligations incombant à ses États membres en vertu de la charte des Nations Unies ni entraver leur exécution et, d'autre part, […] elle est tenue, en vertu même du traité par lequel elle a été instituée, d'adopter, dans l'exercice de ses compétences, toutes les dispositions nécessaires pour permettre à ses États membres de se conformer à ces obligations »[646].

En ce qui concerne les Etats, la mise en œuvre des résolutions peut les contraindre à méconnaitre les règles du droit de l'Union. La Cour applique alors les règles concernant la situation des traités antérieurs. Ainsi, les décisions ne peuvent permettre de tenir en échec les dispositions juridiques du droit de l'Union que si les Etat tiers peuvent exiger des Etats membres qu'ils respectent leurs obligations[647]. Or, les résolutions du Conseil de sécurité répondent à cette double condition. L'obligation pour les membres d'exécuter ces décisions, alors même que les dispositions relatives à la politique commerciale commune transféraient les compétences nécessaires à la Communauté, a conduit à l'exécution par cette dernière des sanctions internationales[648].

Il est possible d'en déduire ici encore la volonté de protection de l'ordre juridique par la jurisprudence du juge de l'Union. La reprise et l'incorporation de ces obligations se justifie par l'évitement d'un retour aux mécanismes nationaux susceptibles d'atteindre à l'unité de l'ordre juridique de l'Union européenne. La volonté d'éviter le constat d'une césure entre les engagements internationaux et européens des Etats membres conduit la Cour à une appréhension souple de leurs obligations internationales. Si elle refuse, en toute logique, qu'un accord international ratifié uniquement par ses membres produise les mêmes effets juridiques qu'un accord ratifié par l'Union, elle n'ignore pas pour autant son existence. Ainsi, bien que juridiquement la circonstance que tous ses membres soient parties à une convention ne modifie pas cette circonstance, la Cour admet que cet engagement ne soit pas sans conséquence sur

[645] Ainsi que nous l'avons évoqué, la communautarisation des sanctions vise notamment à faire obstacle au recours aux dispositions de l'article 346 TFUE permettant aux membres de se soustraire aux obligations communautaires pour des motifs tenant à la garantie de leur sécurité nationale, v. *supra.* Partie I, Titre II, Chapitre I, Section I.
[646] TPICE 21 sept. 2005, *Yusuf et Al Barakaat International Foundation c. Conseil et Commission,* Aff. T-306/01, *Rec.* II-3533, pt 254 et TPICE 21 sept. 2005, *Kadi c. Conseil et Commission,* Aff. T-315/01, *Rec.* II-3649, pt 204.
[647] CJCE *Centro-Com,* Aff. C-124/95, préc., pts 81 et s.
[648] V. supra ; pour un ex., v. le cas des sanctions imposées à l'Irak, TPICE, 28 avr. 1998, *Dorsch Consult c. Conseil et Commission,* Aff. T-184/95, *Rec.* II-667, pt 74.

l'ordre juridique de l'Union européenne. Par exemple, la Cour de justice déduit de la combinaison du principe de bonne foi et de l'obligation de coopération loyale, l'obligation d'interpréter un acte dérivé entrant dans le champ de la convention Marpol en tenant compte de cette dernière[649].

Indirectement ces obligations internationales pèsent sur l'ordre juridique de l'Union européenne. Leur prise en compte se justifie en raison du risque encouru à ne pas assurer une lecture permettant de concilier les engagements européens avec les engagements librement consentis par les membres souverains. L'intégration du droit international au-delà de ce que prévoient les traités se fonde sur la préservation de l'ordre juridique qu'ils instituent. En ce sens l'intégration de ces normes ne prend pas nécessairement racine sur l'application d'un monisme idéaliste prôné par le juge. La faveur à l'accueil du droit international ne cache aucunement la volonté de contrôle et de protection par le juge de l'Union de l'ordre juridique dont il est l'un des garants.

Section II : Une intégration du droit international conditionnée par la protection de l'ordre juridique de l'Union européenne

Par la prise en compte et l'intégration des normes internationales, le juge de l'Union européenne permet de confirmer qu'il n'appréhende pas l'ordre juridique de l'Union comme un « circuit juridique fermé »[650]. Pour autant, cette circonstance n'implique pas qu'il abandonne toute velléité d'affirmation identitaire de son ordre juridique par rapport au système international. Les rapports entretenus avec le droit international sont marqués par l'affirmation ostensible de l'autonomie de l'ordre juridique de l'Union (I). Cette réserve à l'égard d'un système étranger réduit son insertion, et celle de ses membres, dans des systèmes juridiques prévoyant un mécanisme juridique de règlement des différends (II).

[649]CJCE *Intertanko et a.,* Aff. 308/06, préc.,Pt 52

[650] W. RIPHAGEN use de ce terme pour caractériser un système juridique, *Annuaire de la CDI* 1982, p. 200 ; P.-M. DUPUY met en exergue la circonstance que le haut degré de sophistication de l'ordre juridique de l'Union européenne ne conduit toutefois pas à constater ce degré de fermeture, P.-M. DUPUY, « L'unité de l'ordre juridique international », *op. cit*., p. 450

I) La protection de l'autonomie de l'Union européenne vis-à-vis du droit international

Les origines « internationales » du droit de l'Union européenne ne font guère de doute[651]. Née de traités internationaux, l'Union européenne découle sans conteste d'une application classique du droit international consistant pour des Etats souverains à contracter des engagements internationaux[652].

Les premiers éléments relatifs au rapport entretenus par ces ordres juridiques dans la jurisprudence du juge de l'Union sont placés sous le signe de l'affirmation de principe de l'autonomie de l'ordre juridique communautaire (A). La volonté de protéger cette autonomie justifie alors que l'intégration du droit international à cet ordre juridique se réalise sous le contrôle du juge (B).

A) La mise en valeur de l'autonomie de l'ordre juridique de l'Union face à sa nature internationale

Bien que l'ordre juridique communautaire soit indéniablement un système juridique crée en vertu du droit international, la Cour de justice des Communautés a tôt fait de s'émanciper, au moins symboliquement, de ce cadre juridique. Elle a ainsi entendu marquer la distance séparant les traités communautaires des « traités ordinaires »[653]. Il en résulte que

[651] Ainsi que le rappelle avec vigueur A. PELLET dans « Les fondements juridiques internationaux du droit communautaire », *RCADE* 1994, vol. V, livre 2, pp. 193-271, sp. 211-214. ; v. égal. Ch. LEBEN, « A propos de la nature juridique des Communautés européennes», *Droits* 1991, pp. 61-72 ; cette circonstance n'est néanmoins pas incompatible avec le concept d'autonomie de l'ordre juridique de l'Union, D. SIMON, « Les fondements de l'autonomie du droit communautaire » *in Droit international et droit communautaire, perspectives actuelles*, colloque de la SFDI, Paris, Pedone, 2000, pp. 207-249.

[652] Le point d'origine n'est pas contesté dans la doctrine, les divergences se focalisent, non sur la source du droit de l'Union, mais sur les conséquences du degré de sophistication atteint par le système juridique de l'Union européenne en comparaison des autres instituions de droit international ; Ainsi que l'énonce D. SIMON, s'affronte alors la doctrine de la spécificité et la théorie de la banalisation, D. SIMON, « Les fondements de l'autonomie…», *op. cit.*, p. 211.

[653] CJCE 15 juillet 1964, *Flaminio Costa contre E.N.E.L.*, Aff. 6/64, *Rec.* 1195, p. 1158.

l'affirmation de l'identité juridique de l'Union s'est, au moins en partie, réalisée grâce aux interactions avec le droit international. Ainsi, il est intéressant de remarquer que la première affaire portée devant la Cour par la Commission dans le cadre du traité de Rome portait justement sur la question de la place des règles de droit international devant le juge communautaire[654]. Dans cet arrêt, la République italienne invoquait le droit d'adopter des mesures provisoires suspendant les importations de toute provenance de certains produits du secteur de la viande de porc en raison de la situation exceptionnelle dans laquelle se trouvait le marché italien[655]. Elle soutenait que « les principes généraux du droit public autorisent tout État, en cas d'urgence, à prendre les mesures provisoires nécessaires pour remédier à des événements graves »[656]. La Cour relevait pour écarter la validité de cette mesure que « l'article 226 contient une disposition formelle, qui prévoit une procédure d'urgence, permettant de remédier dans les délais les plus brefs aux situations les plus graves ; que le fait même qu'une procédure d'urgence ait été prévue exclut toute action unilatérale de la part des États membres, qui ne sauraient donc invoquer ni l'urgence ni la gravité de la situation pour éluder la procédure de l'article 226 ». Elle en concluait alors au rejet des « arguments tirés de la nécessité et de l'urgence »[657]. Indéniablement, toute autre conclusion de la part de la Cour aurait conduit à rendre caduque cette dernière disposition et à faire courir un important danger à la bonne exécution des traités.

Le rapport initialement entretenu avec le droit international est marqué par l'exclusion de ce dernier du champ du droit de l'Union européenne[658]. Il ne s'agit pas d'une posture idéologique du juge de l'Union, mais d'une nécessité juridique pragmatique. L'admission de la faculté d'écarter les règles du traité par l'invocation de règles du droit international général aurait conduit à écarter la lettre même du traité signé entre les parties contractantes. L'effectivité des traités européens rendait indispensable de procéder à l'exclusion des règles de droit international général contraires dans les rapports internes. De fait, la plupart des règles de droit international que le juge de l'Union entend rejeter s'opposent directement aux stipulations des traités européens. Que l'on admette la théorie du gouvernement italien dans l'affaire 7/61 et

[654] Il est également remarquable qu'il ne s'agisse que du 4ème arrêt de la Cour sur les dispositions du traité, les trois précédents ayant concernés la situation de fonctionnaires de la Communauté économique européenne (CJCE 15 juill. 1960, *Eva von Lachmüller, Bernard Peuvrier, Roger Ehrhardt c. Commission*, Aff. jtes 43/59, 45/59 et 48/59, *Rec.* 933 ; 16 déc. 1960, *Rudolf Pieter Marie Fiddelaar c. Commission*, Aff. 44-59, *Rec*. 1077 ; et 1er juin 1961, *Gabriel Simon c. Cour de justice*, Aff. 15-60, *Rec*.225)

[655] CJCE 19 déc. 61, *Commission de la Communauté économique européenne contre Gouvernenement de la République italienne*, affaire n° 7/61, *Rec*. 657

[656] *Idem*, p. 656, c).

[657] *Idem*, p. 657.

[658] PH. MANIN, « L'influence du droit international sur la jurisprudence communautaire », *Droit international et droit communautaire, perspectives actuelles*, colloque de la SFDI, Paris, Pedone, 2000, p. 157.

c'est l'article 226 du traité de Rome qui s'en trouve nullifié. L'application du principe de réciprocité dans les rapports entre parties doit, de même, nécessairement être écartée en ce qu'il atteint l'essence des dispositions institutionnelles. Dans cette perspective, la défiance à l'égard des normes internationales se présente comme une nécessité aux fins de la protection des intentions des rédacteurs.

L'affirmation de l'autonomie confirme cette volonté de distanciation du droit communautaire du droit international. Toutefois, cette spécificité trouverait tout autant à être affirmée par toute juridiction créée à un traité comme l'ORD[659]. En fait, la création de systèmes institutionnels entraîne l'émergence d'autant d'ordres juridiques autonomes[660].

La volonté de justifier la mise à l'écart de ces règles par l'affirmation d'une singularité de la construction européenne ne se justifie dès lors que peu au regard du droit international. L'admission par ce dernier de la création d'ordres juridiques particuliers ou de sous-systèmes rend partiellement surabondant la construction qu'opère la Cour de justice[661]. Mais du point de vue du juge de l'Union, l'opération se justifie en ce qu'elle permet d'appuyer la justification d'un autre élément identifié comme absolument nécessaire au développement du droit communautaire : l'intégration de l'ordre juridique communautaire dans les droits nationaux.

L'importance de cette préoccupation dans le cadre de l'affirmation de l'autonomie juridique se remarque, sans grande difficulté, à l'étude des contextes dans lesquelles la Cour a formellement été amenée à invoquer l'autonomie de l'ordre juridique communautaire. Les arrêts *Van gend en Loos* et *Costa contre E.N.E.L.*, qui clament l'autonomie de l'ordre juridique communautaire et établissent une distance avec le droit international public général, traitent de l'intégration du droit communautaire dans les ordres juridiques nationaux. Ils abordent plus particulièrement la possibilité pour les citoyens européens de s'en prévaloir directement devant leurs juridictions nationales.

---

[659] L'ORD se prévaut pour sa part d'éviter l'écueil d'une trop grande autonomie qui le conduirait à l' « isolation clinique du droit de l'OMC », décision du 20 mai 1996, WT/DSB/M/17.

[660] S. ROMANO, *L'ordre juridique*, Paris, Dalloz, 2ème édition, 1975, p. 17 et s. et 39 et s.

[661] C'est d'ailleurs cette grande flexibilité qui conduit à s'interroger sur l'unité de l'ordre juridique international voire même de cette simple qualité ; à ce titre J. COMBACAU fait valoir que le droit international est caractérisé par « son horizontalité essentielle, qui jamais ne se verticalisera », « Le droit international : bric-à-brac ou système ? », *Archives philosophiques du droit* 1986, t. 31, p. 105 ; la multiplication des régimes a conduit en particulier la Commission du droit international à s'interroger sur la fragmentation du droit, « Fragmentation du droit international : difficultés découlant de la diversification et de l'expansion du droit international », rapport du groupe d'étude de la Commission du droit international, établi par M. KOSKENNIEMI, 2006, A/CN.4/L.682 ; pour un avis contraire on se référera not. à P.-M. DUPUY « l'unité de l'ordre juridique international », *RCADI* 2002, vol. 297, 489 p. ; pour un autre point de vue v. not. A. MAHIOU, « Le droit international ou la dialectique de la rigueur et de la flexibilité : cours général de droit international », *RCADI* 2008, vol. 337, pp. 9-516 ; ainsi que les travaux de M. DELMAS-MARTY, *Les forces imaginantes du droit* (Vol. I : *Le relatif et l'universel*, 2004, 439 p. ; vol. II : *Le pluralisme ordonné*, 2006, 303 p. ; vol. III : *La refondation des pouvoirs*, 2007, 299p. ; vol. IV, *Vers une communauté de valeurs ?,* 2011, 439 p.) Paris, Seuil.

Selon A. PELLET, ces arrêts sont porteurs d'un travail de « désinternationalisation » du droit communautaire[662]. Le procédé ressort clairement du passage de l'évocation « d'un ordre juridique international »[663], à celle d'un « ordre juridique »[664]. La disparition symbolique du terme constitue aux yeux de l'auteur, l'un des éléments d'une « tactique délibérée » du juge visant à faire oublier les racines internationales du droit de l'Union européenne[665]. Cette prise de distance vise à éviter que les juges nationaux n'appréhendent le droit communautaire avec le même égard que le droit international. En insistant sur les différences avec les « traités internationaux ordinaires », la Cour entend justifier que les cours nationales admettent l'obligation d'accorder un traitement plus favorable à l'ordre juridique communautaire en admettant son intégration dans leurs droits internes[666].

L'affirmation de la différence de ce « nouvel ordre juridique » avec le droit international vise moins à remettre en cause la filiation du droit communautaire qu'à assurer la pérennité de sa construction[667]. L'affirmation de la dimension constitutionnelle des traités européens est appelée à remplir le même objectif[668]. Cette qualification constitue l'aboutissement de l'enracinement théorique recherché par le juge de la spécificité du droit de l'Union européenne. Le juge distingue ainsi le contenant, international, de la substance constitutionnelle de son droit primaire lorsqu'il énonce que le traité CEE, bien que conclu « sous la forme d'un traité international, n'en constitue pas moins la charte constitutionnelle d'une communauté de droit »[669]. L'affirmation est alors essentiellement destinée à persuader les membres d'accepter un rapport juridique entre les ordres nationaux et communautaire plus proches de celui existant

---

[662] A. PELLET dans « Les fondements juridiques… », préc., p. 204 et s.

[663] CJCE 5 fév. 1963, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos contre Administration fiscale néerlandaise*, Aff. 26/62, *Rec.* 3, p. 23.

[664] CJCE 15 juillet 1964, *Flaminio Costa contre E.N.E.L.*, Aff. 6/64, p. 1158.

[665] A. PELLET dans « Les fondements juridiques… », *op. cit,* p. 206 ; v. aussi B. DE WITTE, « Retour à `Costa' — La primauté du droit communautaire à la lumière du droit international», *RTDE* 1984, p. 426 ; pour d'autres c'est la marque de ce que les communautés sont une construction fédérale et non internationale C. KABOURIS « La relation de l'ordre juridique communautaire avec les autres ordres juridiques des Etats membres – quelques réflexions parfois peu conformistes », *Du droit international au droit de l'intégration Mélanges PESCATORE, Baden-Baden,* Nomos Verlagsgesellschaft, 1987, p. 331.

[666] Afin de favoriser la primauté, B. DE WITTE, «Retour à `Costa' … », *op. cit*. p. 442.

[667] Ainsi, « le juge communautaire ne méconnaît pas l'ancrage, à la fois originaire et structurel, du droit communautaire dans l'ordre international », D. SIMON, « Les fondements de l'autonomie… », *op. cit*. p. 230.

[668] CJCE 23 avril 1986, *Parti écologiste "Les Verts" contre Parlement européen*, Aff. C 294/83, *Rec*. 1339, pt 23 ; il n'en demeure pas moins que l'affirmation conduit à s'interroger sur sa réalité substantielle, v. not. J.-C. PIRIS, « L'Union européenne a-t-elle une constitution ? lui en faut-il une ? » *RTDE* 1999, pp. 599-636 ; L.S. ROSSI s'interroge pour sa part sur la méthode comparative avec les cadres nationaux pour répondre à cette interrogation en se méfiant du « mirage » constitutionnel « "Constitutionnalisation" de l'Union européenne et des droits fondamentaux », *RTDE* 2002, p. 27.

[669] Sur le processus v. not. K. LENAERTS, « La constitutionnalisation de l'ordre juridique de l'Union européenne », *in Itinéraires d'un constitutionnaliste, Mélanges Francis Delpérée*, Bruxelles/Paris, Bruylant/LGDJ, 2007, pp. 815–831;

entre entités fédérales et fédérés qu'à exclure toute dimension de droit international. La tentative eut d'ailleurs été bien maladroite. L'indifférence remarquable du droit international pour la dénomination des traités établissant des organisations internationales ne conduirait en effet pas à changer la qualification réalisée au plan international[670].

Malgré les réticences des cours nationales[671], il n'est nul doute que le juge de l'Union européenne a contribué à établir une distinction profonde et durable chez les Etats membres de l'Union entre les deux ordres juridiques extra nationaux[672]. Nul ne conteste aujourd'hui que le droit de l'Union constitue un ordre juridique, ou système juridique, spécifique à l'égard du droit international. L'autonomie incontestable de l'ordre juridique de l'Union européenne n'induit néanmoins pas d'étanchéité. Ainsi, il est clair que l'autonomie du droit de l'Union européenne n'est synonyme « ni d'autarcie ni d'autisme »[673].

B) L'intégration contrôlée du droit international

La garantie de l'autonomie de l'ordre juridique de l'Union européenne implique pour le juge de rejeter l'extension de la primauté des normes internationales sur les normes de droit primaire de l'ordre juridique de l'Union (1). Le cloisonnement ferme des ordres juridiques que met en place le juge de l'Union ne va toutefois pas sans soulever certaines difficultés (2). Reste alors que le juge de l'Union européenne pourrait opter pour une solution assurant une conciliation des impératifs de protection de son ordre juridique et de respect de l'environnement juridique international (3).

[670] L'OIT dont on conviendra qu'elle ne présente aucune prétention fédéraliste est ainsi formellement pourvue d'une Constitution.

[671] On peut par exemple penser à la position du Conseil d'Etat refusant de faire primer un acte communautaire sur une loi contraire à raison de son adoption postérieure au traité dans sa décision du *1er mars 1968*, *syndicatgénéral* des *fabricants* de *semoule* de *France*, n° 62814*, Rec.* 149 (v. en ce qui concerne l'ordre judiciaire, Cass. Civ. 22 décembre 1931, S. 1932.1.257) ; ou à la volonté de protéger les droits fondamentaux conformément aux normes constitutionnelles en contrôlant la conformité des actes communautaires au regard de ces dispositions, (sur ce point v. E. TSALPATOUROS, « Le précédent de la résistance des juges internes au droit communautaire », *RMCUE* 2009, pp. 403-407)

[672] Preuve en est de l'incorporation des liens entretenus avec l'Union dans le corps de la Constitution française qui lui réserve désormais un titre, Loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992 ajoutant à la Constitution un titre « Des Communautés européennes et de l'Union européenne »**,** *JORF* n° 147 du 26 juin 1992 ; loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1er mars 2005 modifiant le titre XV de la Constitution, *JORF* n° 51 du 2 mars 2005 p. 3696 ; loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008 modifiant le titre XV de la Constitution, *JORF* n°30 du 5 février 2008 p. 2202

[673] D. SIMON, « Les fondements de l'autonomie… », *op. cit.*, p. 214.

1) La limitation de la supériorité des normes internationales aux normes de valeur infra constitutionnelle

Au contraire de l'article 55 de la Constitution française, l'article 216 du TFUE ne détermine pas la place hiérarchique à attribuer aux accords internationaux dans l'ordre juridique de l'Union. Il est cependant évident que la force obligatoire de ces normes serait inexistante si la valeur juridique qui leur est accordée devait être inférieure à celle des actes du droit dérivé de l'Union. L'interprétation des traités par la Cour de justice a donc conduit à conférer aux obligations internationales intégrées à l'ordre juridique une valeur supérieure à celle des actes adoptés par les institutions. Ainsi, la Cour admet la possibilité d'un recours en annulation contre un acte de droit dérivé qui serait contraire à une norme internationale[674].

L'extension de la primauté en cas de contradiction de la norme internationale et d'une disposition du traité constitutif s'avère plus délicate. Au contraire des dispositions de droit interne français, le droit de l'Union n'exclut pas, par une simple lecture *a contrario*, que la primauté puisse être étendue aux normes de droit primaire contraire. Le rejet de la supériorité des normes internationales face aux normes constitutionnelles est habituel concernant les cours suprêmes internes[675]. Au contraire, la hiérarchie favorable au droit international s'impose comme une évidence au juge international[676]. Lorsqu'elle se trouve dans cette dernière position, la Cour de justice de l'Union européenne rappelle d'ailleurs aux cours nationales de ses membres que le juge national ne saurait invoquer son droit constitutionnel pour se délier des obligations tirées du droit de l'Union[677]. Dès lors, la gestion de la réception des normes internationales s'avère délicate pour le juge de l'Union européenne qui se trouve à mi-chemin du juge interne et du juge international.

La « saga »[678] des affaires *Kadi* est emblématique des difficultés pour le juge de l'Union de définir une position unanimement saluée concernant les rapports entre son droit primaire et

[674] CJCE 10 mars 1992*, NMB (Deutschland) GmbH et NMB Italia Srl et NMB (UK) Ltd contre Commission,* Aff. C-188/88, *Rec.* I-1689 ; v. aussi CJCE 10 septembre 1996, *Commission c. Allemagne*, C-61/94, *Rec*. I-3989, pt 52 ; CJCE 12 janvier 2006, *Algemene Scheeps Agentuur Dordrecht*, C-311/04, *Rec.* I-609, pt 25 ; CJCE 3 juin 2008, *Intertanko et a.,* Aff. 308/06, préc., pt 42.

[675] P. DAILLIER, M. FORTEAU et A. PELLET, *Droit international public*, Paris, L.G.D.J, 2009, 8éme édition, p. 311.

[676]CPJI 4 fév. 1932, *Traitement des nationaux polonais à Dantzig, avis consultatif*, série A/B, n° 44, p. 24 ; au sens strict on peut cependant revenir sur l'idée même d'une hiérarchie dès lors que le juge international n'appréhende pas le droit interne comme une norme juridique mais comme un fait, CPJI 25 août 1925, *Certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise*, fond, série A, n° 7, p. 19.

[677] CJCE 17 décembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70, *Rec.* p. 1125, pt 3.

[678] C'est ainsi que l'avocat général Bot qualifie la succession des décisions rendues par le tribunal et la Cour de justice à l'occasion du litige opposant M. Kadi aux institutions européennes ayant adopté un règlement de gel de

l'intégration des normes internationales. Lors de son premier examen de l'affaire, le tribunal de l'Union était amené à connaître de la contestation du règlement (CE) n° 881/2002 imposant des mesures restrictives visant des individus soupçonnés de participer à des activités terroristes[679]. Le règlement mettant en œuvre les mesures restrictives se fondait, par l'intermédiaire de la position commune 2002/402/PESC, sur la résolution 1390 (2002) du Conseil de sécurité des Nations Unies établissant des *smart sanctions*. Le Tribunal de l'Union européenne avait opté pour une solution surprenante fondée sur une perception moniste de l'enchevêtrement des systèmes juridiques international et communautaire. Le juge de l'Union y considérait que les résolutions du Conseil de sécurité devaient s'imposer aux institutions de l'Union malgré l'absence d'adhésion de cette dernière à la Charte[680]. Ce caractère obligatoire imposait, selon lui, aux institutions de l'Union européenne de transposer ces résolutions dans l'ordre juridique communautaire afin de les rendre effectives. S'agissant d'une résolution ne laissant pas de marge de manœuvre aux exécutants, compte tenu de l'identification des personnes ciblées et des mesures à adopter, le Tribunal estimait que la Communauté exerçait une compétence liée[681].

Ce constat conduisait alors le juge à déclarer que le contrôle du règlement visé impliquerait « que le Tribunal examine, de façon incidente, la légalité desdites résolutions »[682]. La circonstance que la norme communautaire soit matériellement identique à la résolution du Conseil de sécurité semble avoir représenté un obstacle infranchissable pour le Tribunal. Il estimait que s'il devait aboutir à la conclusion que le règlement violait les droits fondamentaux, sa décision impliquerait inévitablement de juger que la résolution du Conseil de sécurité les violait également[683]. Or, le tribunal juge que ce contrôle juridique des résolutions du Conseil de sécurité se trouve hors de sa portée juridique. Le contrôle de la résolution aux fins de vérifier sa compatibilité avec les standards de protection des droits fondamentaux ne se justifie, selon lui, ni sur la base du droit international, ni sur celle du droit communautaire[684]. L'annulation du règlement suite à ce contrôle conduirait à méconnaître le caractère obligatoire des résolutions

ses avoirs fondé sur une résolution du Conseil de sécurité, conclusions présentées le 19 mars 2013, Aff. jointes C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, pt 123.

[679] TPICE 21 sept. 2005, *Yusuf et Al Barakaat International Foundation c. Conseil et Commission,* Aff. T-306/01, *Rec.* II-3533 et TPICE 21 sept. 2005, *Kadi c. Conseil et Commission,* Aff. T-315/01, *Rec.* II-3649 ; T. UYEN DO, note sous arrêt, *RDUE* 2005, pp. 637-640.

[680] TPICE 21 sept. 2005, *Kadi,* Aff. T-315/01, préc., pt 207 ; v. *supra*, dans ce titre, Chapitre II, Section I.

[681] TPICE 21 sept. 2005, *Kadi,* Aff. T-315/01, préc. p. 214 ; il en résulte, pour le tribunal, que l'immunité juridictionnelle des actes imposant de sanctions antiterroristes n'est pas de mise lorsque les actes supposent l'exercice d'un pouvoir d'appréciation par l'Union compte tenu de la marge laissée par la résolution du Conseil de sécurité, v. TPICE 12 déc. 2006, *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran c. Conseil,* Aff. T-228/02, *Rec.* II-4665, pt 107.

[682] TPICE 21 sept. 2005, *Kadi,* Aff. T-315/01, préc., pt 215.

[683] *Idem,* pt 216.

[684] *Idem,* pt 221.

du Conseil de sécurité et, par conséquent, les dispositions de la Charte des Nations Unies. La compétence de contrôle du tribunal serait, en effet, incompatible avec les obligations pesant sur les membres aux titres des articles 25, 48 et 103 de la Charte en ce qu'il conduirait à faire primer le droit communautaire sur les obligations découlant de la Charte[685]. Selon le Tribunal, la compétence de contrôle conduirait également à méconnaître les dispositions du droit primaire ainsi que le principe selon lequel les compétences de l'Union doivent justement s'exercer dans le respect du droit international[686]. Enfin, le Tribunal énonçait que la circonstance que la résolution violerait les droits fondamentaux ne saurait, eu égard à l'article 103 de la Charte des Nations Unies et à l'article 307 TCE[687] avoir d'effet quant à la validité de la norme dans l'ordre juridique communautaire[688].

En raison de ces motifs, le Tribunal aboutissait à établir une immunité juridictionnelle concernant les règlements transposant les décisions du Conseil de sécurité prises sur la base du Chapitre VII. Après un bref rappel des règles de droit international[689], le tribunal parvenait à la conclusion que seule la violation d'une norme impérative du droit international pourrait conduire à remettre en cause la validité de la résolution du Conseil de sécurité[690]. Par conséquent, le Tribunal estimait qu'il lui revenait de s'assurer du respect des normes de *jus cogens* par la résolution du Conseil de sécurité[691].

Saisie de l'affaire, la Cour de justice a eu l'occasion de revenir sur cette conclusion « dérangeante »[692] au terme de laquelle le Tribunal se déclarait compétent pour contrôler et déclarer illégale une résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies. La Cour refuse dans son arrêt de suivre la position du Tribunal concernant les rapports entre droit de l'Union européenne et droit international[693]. Elle opte plus classiquement pour une solution assurant, dans son ordre juridique, la supériorité de son droit primaire.

---

685 *Idem*, pt 222.

686 *Idem*, pt 223 ; le Tribunal vise les articles 5, 10, 297 et 307, premier alinéa, du traité CE ainsi que les dispositions du TUE et notamment son article 5.

687 *Idem*, pt 267.

688 *Idem*, pt 224.

689 Qui lui vaut d'être qualifié de professeur de droit international par D. SIMON et F. MARIATTE, « Le Tribunal de première instance des Communautés : professeur de droit international ? », *Europe déc.* 2005, pp. 6-10.

690 TPICE 21 sept. 2005, *Kadi,* Aff. T-315/0, préc., pt 230

691 TPICE 21 sept. 2005, *Kadi,* Aff. T-315/0, préc., pt 231

692 Le pourvoi indique notamment que certains Etats membres, ainsi que le Conseil entende rejeter tout contrôle des résolutions du Conseil de sécurité, CJCE 3 septembre 2008, *Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation c. Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes*, Aff. jtes C-402/05 P et C-415/05 P, *Rec.* 06351, pt 263.

693 CJCE *Kadi et*, Aff. jtes C-402/05 P et C-415/05 P, préc. ; v. not. A. GATTINI, "Effects of Decisions of the UN Security Council in the EU Legal Order " *in* E. CANNIZARO, P. PALCHETTI and R. A. WESSEL (Eds), *International Law as Law of the European Union*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2011, pp. 215-227 ; P. PALCHETTI, "Judicial Review of the International Validity of UN Security Council Resolutions by the European Court of Justice ", *in* E. CANNIZARO, P. PALCHETTI and R. A. WESSEL (Eds), *op. cit.,* pp. 379-

Ainsi que le rappelle l'avocat général MADURO, si la Cour prend « grand soin de respecter les obligations qui incombent à la Communauté en vertu du droit international, elle cherche, avant tout, à préserver le cadre constitutionnel créé par le traité »[694]. Par conséquent, la Cour ne peut envisager une absorption incontrôlable des normes internationales par son ordre juridique qui serait motivée par la supériorité de l'ordre juridique international. Ainsi que l'avocat général le fait valoir, les relations entre ces ordres juridiques sont, du point de vue de la Cour de justice, régies par les dispositions des traités[695]. Ce sont, en effet, les traités qui permettent à la Cour de disposer d'une base juridique conduisant à faire du droit international une « partie intégrante » du droit de l'Union. Il en découle que l'intégration du droit international dans le droit de l'Union ne peut se réaliser que dans le strict respect des traités européens.

La réponse de la Cour à la solution moniste prônée par le Tribunal est alors l'occasion de préciser les contours du contrôle de l'intégration des normes internationales. La Cour affirme clairement son rôle de garant du droit de l'Union lorsqu'elle énonce qu'un accord international ne saurait porter atteinte à l'ordre des compétences fixées par le traité ou à l'autonomie de l'ordre juridique de l'Union[696]. Dans le cadre de l'affaire renvoyée, elle rappelle que la soumission des actes dérivés au respect des droits fondamentaux est un principe de portée constitutionnelle dans l'ordre juridique de l'Union. Or, le fait de conférer une immunité juridictionnelle aux actes adoptés sur la base des résolutions du Conseil de sécurité vient heurter

393 ; G. DE BURCA, "The European Court of Justice and the International Legal Order after Kadi ", *Harvard International Law Journal* 2010, pp. 1 à 49 ; A. RIGAUX et D. SIMON, « Le jugement des pourvois dans les affaires Kadi et Al Barakaat : smart sanctions pour le Tribunal de première instance ? », *Europe* 2008, étude 11 ; v. égal. le numéro spécial de la *RMCUE* comprenant les actes du colloque réalisé par le CEDIN le 20 mars 2009,(*A la rencontre des droits (international, communautaire et interne) : les rapports de systèmes après l'affaire Kadi, RMCUE* 2009, n°529 ; P. CASSIA et F. DONNAT, note sous arrêt, *RFDA* 2008, p. 1204 ; J. P. JACQUE, « Primauté du droit international versus protection des droits fondamentaux », *RTDE* 2009, pp. 161-179 ; J.-S. BERGE, « De la hiérarchie des normes au droit hiérarchisé : figures pratiques de l'application du droit à différents niveaux », *JDI* 2013, n° 1, pp. 3-25 ; S. CASSELLA, « Les suites de l'arrêt Kadi de la CJCE : quel équilibre entre protection de la sécurité internationale et respect des droits de l'homme ? » *AFDI* 2010, pp. 709-736 ; H. LABAYLE et R. MEHDI, « Le contrôle juridictionnel de la lutte contre le terrorisme : les *black lists* de l'Union dans le prétoire de la Cour de justice », *RTDE* 2009, pp. 231-265 ; L. SINOPOLI, « Les droits fondamentaux, clef de l'imbrication des ordres juridiques : La CJCE restitue le dernier mot à l'ordre juridique de l'Union européenne », *La Gazette du Palais* 2009, n° 51-52, pp. 39-45 ; H. ROUIDI, « L'arrêt de la CJCE du 3 septembre 2008 : vers un modus operandi de l'exécution communautaire des résolutions onusiennes ? », *Rev. science crim* 2009, pp. 75-87 ; P. D'ARGENT, « Arrêt "Kadi" : le droit communautaire comme droit interne », *JDE* 2008, pp. 265-268 ; F. J. MENAS PARRAS, « Retour sur Kadi : de la nécessité d'une jurisprudence de type Solange I dans les rapports entre le droit de l'Union européenne et le droit des Nations Unies », *CDE* 2010, pp. 683-729.

[694] Pt 24 des conclusions présentées le 16 janvier 2008 dans les affaires C-402/05 P et C-415/05 P.

[695] *Idem*.

[696] V. l'avis du 14 décembre 1991, *projet d'accord entre la Communauté, d'une part, et les pays de l'Association européenne de libre échange, d'autre part, portant sur la création de l'Espace économique européen*, 1/91, *Rec.* I-6079, pts 35 et 71 ; et CJCE 30 mai 2006, *Commission c. Irlande*, C-459/03, Rec. I-4635, pt 123.

de plein fouet ce principe[697]. Du point de vue théorique, cette conclusion peut être perçue comme une marque du dualisme. Elle est, en ce sens, la conséquence de ce que la norme permettant l'intégration ne peut conférer une force supérieure à la norme intégrée. Mais la solution peut également se justifier dans le cadre d'une appréhension des rapports entre systèmes fondée sur le monisme juridique. Elle reposera alors sur la circonstance que malgré l'imbrication des systèmes juridiques, le juge ne saurait disposer du pouvoir de remettre en cause les normes dont il tire son existence juridique.

La Cour contourne l'obstacle de l'identité matérielle du règlement et de la résolution en établissant un cloisonnement clair des deux ordres juridiques. Ainsi que la Cour l'énonce, son contrôle ne porte que sur l'acte communautaire, et non sur la résolution du Conseil de sécurité elle-même[698]. Le juge suit, sur ce point, les conclusions de l'avocat général mentionnant que les effets juridiques d'un arrêt de la Cour se trouvent « limités à l'ordre juridique interne de la Communauté »[699]. Il en résulte que le destin judiciaire de la sanction communautarisée est indifférent à celui de la norme internationale. Le juge de l'Union ne contrôle que l'acte transposé afin de vérifier s'il peut être greffé avec succès à son nouvel environnement. C'est donc le processus d'insertion, plus que l'acte matériel, qui est visé par l'examen pratiqué. L'étude de la validité de l'acte dans son environnement d'origine est l'affaire du juge international. Le contrôle, même limité au *jus cogens*, de ces actes adoptés par une institution internationale va au-delà des limites de la compétence que se reconnaît la Cour de justice de l'Union européenne[700].

2) Les limites intrinsèques d'un cloisonnement strict des ordres juridiques pour la Cour de justice de l'Union européenne

La Cour de justice inscrit sa décision dans la stricte perspective du droit de l'Union européenne. Elle entend ainsi « désinternationaliser » le contentieux qui ne consiste formellement qu'à étudier la compatibilité d'un acte de droit dérivé aux traités constitutifs. De sorte qu'elle rappelle que l'annulation de cet acte ne conduirait pas à la « remise en cause de la primauté de cette résolution au plan du droit international »[701].

[697] CJCE *Kadi et*, Aff. jtes C-402/05 P et C-415/05 P, préc, pt 285 ; sur la question v. M. BENLOLO-CARABOT, « La CJCE et la protection des valeurs fondamentales de l'ordre juridique communautaire », *RMCUE* 2009, pp. 380-386.
[698] CJCE *Kadi et*, Aff. jtes C-402/05 P et C-415/05 P, préc., pt 286.
[699] Conclusions préc., pt 39.
[700] CJCE *Kadi et*, Aff. jtes C-402/05 P et C-415/05 P, préc., pt 287.
[701] *Idem*, pt 288.

Toutefois, l'opération n'est que partiellement convaincante sur ce point. En premier lieu, l'identité de contenu des actes dont il est question aboutit à ce que le juge de l'Union constate l'impossibilité d'insertion, en l'état, d'une résolution du Conseil de sécurité ne lui laissant pas de marge de manœuvre au motif qu'elle ne garantit pas suffisamment le respect des droits fondamentaux. Même si elle se défend de juger cette question, la Cour se prononce donc sur les modalités d'adoption de la décision et sa validité au regard des droits fondamentaux. En second lieu, l'effet d'une décision d'annulation n'est pas classique en raison des incidences internationales qu'elle entraîne. Lorsque le juge use de ce positionnement hiérarchique pour régler les conflits normatifs, il conduit nécessairement l'Union européenne à violer le droit international[702]. Dans ce cas spécifique, l'annulation conduit à ne pas appliquer une résolution obligatoire pour les Etats membres. Or, l'invocation du droit interne de l'Union européenne ne leur permet pas de se délier de leur obligation. Autrement dit, la décision de la Cour conduit les Etats membres à devoir choisir entre commettre un fait internationalement illicite ou appliquer la résolution de manière autonome.

A cet égard, la position du Tribunal démontrait une sensibilité plus grande aux éléments extracommunautaires. Elle envisageait, en effet, de déterminer une position cohérente permettant de justifier le refus d'exécuter la résolution en se fondant sur le droit international. La décision de la Cour induit, quant à elle, un dédoublement des conséquences : la non-exécution décidée par l'autorité judiciaire devra être justifiée par les autorités chargées de la représentation internationale sans qu'ils puissent user des motifs ayant conduit à l'éviction de la norme. Dans ce cas particulier, la Cour renvoie, de fait, aux Etats membres la charge de justifier l'absence d'exécution de la résolution du Conseil de sécurité.

La Cour prend un risque en plaçant les Etats membres face à des obligations contradictoires. D'autant que l'article 103 de la Charte des Nations Unies commande expressément à ses membres de faire primer les obligations tirées de la Charte. De plus, les articles 347 et 351 du TFUE constituent autant de possibilité pour les membres de s'écarter du droit de l'Union dans cette situation. Selon l'article 351 TFUE les droits et obligations tirés de la Charte des Nations Unies ne sont « pas affectés par les dispositions du présent traité »[703]. L'article 347 du TFUE impose, pour sa part, aux membres de prendre les mesures nécessaires pour éviter que les mesures prises « pour faire face aux engagements contractés […] en vue du

[702] Ce qui se produit, par exemple, lorsqu' il invalide l'acte de conclusion d un accord international, v. E. LERAY et A. POTTEAU, « Réflexions sur la cohérence du système de contrôle de légalité des accords internationaux conclus par la Communauté européenne », *RTDE* 1998, pp. 535-572.
[703] Art. 351 al. 1 (Ex Art. 307, al. 1, du TCE).

maintien de la paix et de la sécurité internationale » n'affectent le fonctionnement du marché commun. Il résulte donc de la combinaison ces articles que les traités admettent que les Etats membres s'écartent de leurs obligations communautaires afin d'assurer le respect de leurs obligations tirées de la Charte des Nations Unies[704].

La référence qu'opèrait le Tribunal à ces dispositions indiquait sa conscience du risque de « renationalisation » des sanctions. La réponse de la Cour est sur ce point très ferme. L'invocation de ces articles permet bien des dérogations au droit primaire de l'Union européenne. Néanmoins la Cour refuse qu'ils puissent permettre « la remise en cause des principes qui relèvent des fondements mêmes de l'ordre juridique communautaire, parmi lesquels celui de la protection des droits fondamentaux, qui inclut le contrôle par le juge communautaire de la légalité des actes communautaires quant à leur conformité avec ces droits fondamentaux »[705]. Ainsi la Cour de justice ne fait référence à ces articles que pour mieux signaler leur limite à faire obstacle aux éléments fondamentaux du droit primaire de l'Union européenne[706].

Face à des impératifs contradictoires, la Cour de l'Union européenne choisit d'assurer la protection de ses normes fondamentales[707]. On conviendra que cette « option » n'est pas des plus surprenante tant elle est répandue parmi les cours suprêmes nationales[708]. Le Conseil d'Etat opte, par exemple, dans son arrêt *Sarran*, pour une position identique lorsqu'il énonce que « la suprématie ainsi conférée aux engagements internationaux [en vertu de l'article 55 de la Constitution] ne s'applique pas, dans l'ordre interne, aux dispositions de

[704] V. *supra* Partie I, Titre I, Chapitre I, Section I.
[705] CJCE *Kadi et*, Aff. jtes C-402/05 P et C-415/05 P, préc., pt 304.
[706] "In other words, while derogations from primary EC law within the context of Article 307(1) EC and in the light of *Centro-Com* apparently remain still possible, the ECJ signaled to the EC Member States that such derogations can never affect the "very foundations of the Community legal order", N. LAVRANOS, "Protecting European Law from International Law" , *EFAR* 2010, n° 15, pp. 270-271.
[707] CJCE *Kadi et*, Aff. jtes C-402/05 P et C-415/05 P, préc., pt s304 et 305 ; N. LAVRANOS, *Ibid*., pp. 265–282.
[708] La Cour constitutionnelle allemande prend par exemple cette direction (const. fédérale, 30 juin 2009, 2 BvE 2/08 ; 2 BvE 5/08 ; 2 BvR 1010/08 ; 2 BvR 1022/08 ; 2 BvR 1259/08 ; 2 BvR 182/09, BVerfGE 123, 26, « décision *Lisbonne »)* ; Cour suprême du Danemark (V. décis. du 6 avr. 1998, I-361/1997) ; Cour constitutionnelle de Pologne (V. décis. du 27 avr. 2005, P 1/05 et du 11 mai 2005, K 18/04) ;Tribunal constitutionnel espagnol sur le Traité établissant une Constitution pour l'Europe (déclaration 1/2004 du 13 déc. 2004, DTC n° 1/2004) ; Cour constitutionnelle tchèque sur le Traité de Lisbonne (jugement du 26 nov. 2008, Pl. ÚS 19/08) ; exemples cités par J. WALTUCH, « La guerre des juges n'aura pas lieu », *RTDE* 2011, p. 333, note 23; pour une approche comparative v. P. CRAIG, *Governing Europe*, Oxford University Press, 2003, p. 15 s.

nature constitutionnelle »[709]. La motivation y est exactement identique en ce qu'elle s'appuie sur une séparation des ordres juridiques en fonction de la perspective du juge. Elle conduit alors à admettre, de la même manière, qu'une norme internationale puisse être tout à la fois valide dans l'ordre juridique international, tout en ne l'étant pas au regard de l'ordre juridique interne[710]. Mais la décision de la Cour de justice rappelle également, en particulier en raison des normes protégées *in fine*, la position de la Cour fédérale allemande[711]. Aux termes de son arrêt *Solange*, la Cour allemande avait estimé que le droit communautaire ne pouvait conduire à écarter l'application de la loi fondamentale allemande[712]. Elle y énonçait plus précisément que le droit communautaire ne pouvait atteindre aux bases constitutionnelles de la République fédérale au compte desquelles figure la protection des droits fondamentaux. En conséquence, la Cour estimait disposer du pouvoir de s'assurer que les normes communautaires qui s'intégraient à l'ordre juridique allemand ne violaient pas les droits fondamentaux.

Le parallèle avec cette décision est d'autant plus intéressant que la CJCE s'était alors opposée à l'interprétation de la Cour allemande concernant son pouvoir de contrôle des normes issues du droit communautaire. La Cour de justice énonçait que le recours à des règles juridiques nationales pour apprécier la validité de normes communautaires « aurait pour effet de porter atteinte à l'unité et à l'efficacité du droit communautaire »[713]. Cette volonté de protéger l'ordre juridique de l'Union et d'affirmer le caractère absolu de la primauté du droit communautaire la conduisait alors à énoncer qu'« il ne saurait […] être admis que des règles de droit national, fussent-elles d'ordre constitutionnel, portent atteinte à l'unité et à l'efficacité du droit de l'Union »[714]. Il en résultait, selon elle, que la validité de ces actes ne pouvait être appréciée qu'en vertu du seul droit communautaire.

---

[709] CE 30 octobre 1998**,** *M. Sarran, M. Levacher et autres* **,** n° 200286 et 200287, *Rec*. 368 (D. ALLAND, « Consécration d'un paradoxe : primauté du droit interne sur le droit international », *RFDA* 1998, pp. 1094-1104 ; D. SIMON, « L'arrêt Sarran : dualisme incompressible ou monisme inversé », *Europe* mars 1999, chronique, pp. 4-6 ; J.-F. FLAUSS, note sous arrêt, *RDP* 1999, pp. 919-949 ; F. RAYNAUD et P. FOMBEUR, « Chronique de jurisprudence administrative », *AJDA* 1998, pp. 962-969 L. DUBOUIS, « Les trois logiques de la jurisprudence Sarran », *RFDA* 1999, pp. 57-66 ; B. MATHIEU et M. VERPEAUX, « À propos de l'arrêt Sarran : le point de vue du constitutionnaliste », *RFDA* 1999, p. 67-76) ; la Cour de cassation s'est alignée sur cette position par une décision Cass. Ass. plén. Du 2 juin 2000, *Fraisse*, 99-60274, *Bull*. n° 4.

[710] La CIJ énonce que ces perspectives différentes se fondent sur des préocuppations, dictées par les ordres juridiques, qui divergent ce qui conduit à ce que « ce qui constitue une violation d'un traité peut être licite en droit interne et ce qui est illicite en droit interne peut n'entraîner aucune violation d'une disposition conventionnelle », CIJ 20 juillet 1989, *Elettronica Sicula*, *Rec.* 1989, p. 51.

[711] E. TSALPATOUROS, « Le précédent de la résistance des juges internes au droit communautaire », *RMCUE* 2009, pp. 403-407.

[712] Tbal Constit All du 29 mai 1974, BVerfG, band 37, (*Solange I*), p. 285.

[713] CJCE 17 décembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70, *Rec.* p. 1125, pt 3.

[714] CJUE, 8 sept. 2010, *Winner Wetten*, aff. C-409/06, I-08015, pt. 61, ; v., égal. CJCE 9 mars 1978, *Administration des finances de l'État contre Société anonyme Simmenthal*, Aff. 106/77, *Rec.* p. 629, pt. 17 ; CJCE 13déc. 1979, *Liselotte Hauer contre Land Rheinland-Pfalz*, Aff. 44/79, *Rec*. 3727, pt. 14 ; CJCE 10 juin 2004, *Commission c.*

Bien entendu, le retournement de position, selon que la Cour se place en tant que protectrice de l'ordre « interne » réceptionnant le droit international ou en tant que garante de l'ordre juridique supranationale s'intégrant aux droits internes, est susceptible de provoquer un certain trouble. L'absence de justification de cette position théorique dissociative laisse, en effet, perplexe quant aux possibles conséquences à en tirer pour les juridictions nationales. Le Tribunal montrait avoir conscience de ce que sa décision pouvait constituer un exemple de gestion des interactions entre ordres juridiques susceptible d'être repris par les cours nationales[715]. Cette circonstance explique qu'il ait entendu établir une analogie avec la position dégagée par la Cour de justice à l'occasion des réserves émises par les juridictions des Etats membres concernant la primauté du droit communautaire[716]. Il nous semble que la solution du Tribunal était partiellement motivée par la volonté de ne pas valider le raisonnement des cours nationales faisant primer leur droit constitutionnel sur les normes communautaires. Au contraire, l'identité des raisonnements conduit la Cour à valider l'argumentation qu'elle combattait par ailleurs. Or, ainsi que le notait l'avocat général MAYRAS à l'occasion de l'affaire *International Fruits*, il n'est « pas concevable d'appliquer deux systèmes de raisonnement différents selon qu'il s'agit des relations des ordres juridiques à l'intérieur de la Communauté ou des relations du droit communautaire et du droit international »[717].

Un traitement différencié ne serait justifié que par l'aboutissement de l'intégration des ordres juridiques. La Cour constitutionnelle allemande l'énonce lorsqu'elle estime que seul un système de droit fédéral peut prévoir « l'anéantissement » d'une norme locale contraire à une norme émanant du pouvoir central[718]. Le caractère exceptionnel de l'intégration juridique portée par le droit de l'Union européenne reste un argument bien vague pour justifier la différence de traitement juridique. La perspective des juges, nationaux et communautaire, est identique dans ces situations : ne pouvant remettre en question la norme fondamentale de laquelle ils tirent leur pouvoir de juger, ils contrôlent l'insertion des normes « étrangères »

Italie, Aff. C-87/02, *Rec*. I-5975, pt. 38 ; et CJCE 26 oct. 2006, *Commission c. Autriche*, Aff. C-102/06, *Rec*. I-111, pt. 9.

[715] Ainsi M. BEULAY note que ces arrêts constituent une résurgence communautaire de l'arrêt *Solange*, « Les arrêts *Kadi* et *Al Barakaat International Foundation*, réaffirmation par la Cour de justice de l'autonomie de l'ordre juridique communautaire vis-à-vis du droit international », *RMCUE* 2009, p. 39.

[716] CJCE *Kadi et*, Aff. jtes C-402/05 P et C-415/05 P, préc., pt 224 ; v décembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70, préc., pt 3 ; CJCE 8 octobre 1986, *Ministère public de Fribourg contre Franz Keller*, Aff ; 234/85, *Rec.* 2897, pt 7 ; et CJCE 17 octobre 1989, *Dow Chemical Ibérica e.a. c. Commission*, Aff. jtes 97/87 à 99/87, *Rec*. 3165, pt 38.

[717] Conclusions présentées le 25 oct. 1972 à l'occasion de l'arrêt *International Fruit Company,* Aff. jtes 21/72 à 24/72, préc., p. 1235 (il s'agissait alors pour l'avocat général de justifier la primauté du droit international sur les actes de droit communautaire dérivé).

[718] « *Rechtsvernichtung* » dans le texte, J. WALTUCH, *op. cit.*, p. 399.

conformément à cet acte. La circonstance que le droit de l'Union européenne soit plus « voisin » que le droit international pour le juge national n'en modifie aucunement ce caractère résolument « étranger ». Le juge interne continue d'assimiler, malgré les efforts de la Cour de justice, le droit de l'Union européenne au droit international[719]. Les qualités intrinsèques du système juridique de l'Union sont impuissantes à combattre l'incontestable extranéité des normes qu'il produit du point de vue des ordres juridiques de ses membres. Confirmant les craintes du Tribunal, la Cour de Karlsruhe se réfère à la position de la Cour de justice pour justifier son contrôle des normes du droit de l'Union en vertu de son acte fondamental sans qu'il puisse y être décelé la volonté de remettre en cause le caractère obligatoire des normes européennes[720].

Il ressort de l'ensemble de ces éléments que la Cour de justice de l'Union européenne se comporte, sur ce point, comme une cour nationale[721]. Dans le cadre des interactions internes à l'Union européenne toutefois, la Cour de justice estime que les cours nationales ne sauraient invoquer leur droit constitutionnel pour remettre en cause l'efficacité d'une norme du droit de l'Union européenne. Dès lors, l'approche de la Cour semble relever d'une conception fédéraliste des rapports entre les ordres juridiques au sein de l'Union européenne. Cette approche explique, en effet, sans difficulté la position de la Cour selon laquelle elle doit contrôler l'insertion du droit international tandis que les cours de ses membres ne pourraient envisager le contrôle de l'insertion des règles du droit de l'Union européenne dans leur ordre juridique.

Toutefois, la disparition ou l'érosion de l'autonomie juridique ne peut procéder que du renoncement à celle-ci de ses détenteurs. Les cours nationales n'entendent pas plus que le juge de l'Union renoncer à sa défense sans mandat explicite de leur constituant. Ainsi, l'intégration à la Communauté européenne n'implique pas, selon le juge allemand, le renoncement à la souveraineté[722]. Dès lors la construction théorique de la Cour se heurte à la réalité de l'état de l'intégration européenne. Comme le constate J. WALTUCH « la spécificité du droit de l'Union

---

[719] Par ex . Décis. C. const. fédérale, 30 juin 2009, 2 BvE 2/08 ; 2 BvE 5/08 ; 2 BvR 1010/08 ; 2 BvR 1022/08 ; 2 BvR 1259/08 ; 2 BvR 182/09, BVerfGE 123, 26, *Lisbonne,* pt 339, ; et C. const. fédérale, 6 juin 2010, *Honeywell*, 2 BvR 2661/06, pt 54

[720] C. const. fédérale 30 juin 2009, *Lisbonne*. pt 340.

[721] Par exemple, N. LAVRANOS énonce que « *it becomes quite clear that the ECJ is acting as a true European Constitutional court by protecting the European constitutional legal order from any modifications of its fundamental structure originating from or imposed by international law* », dans "Protecting European Law from International Law", *EFAR* 2010, n° 15, p. 273 ; V. dans le meme sens PH. MANIN : « L'influence du droit international…», *op. cit.*, p. 162 ; et E. DE WET, « The Role of European Courts in the Development of a Hierarchy of Norms within International Law: Evidence of Constitutionalisation?", *European Constitutional Law Review* 2009, pp. 284-306;

[722] C. const. fédérale 30 juin 2009, *Lisbonne*. pt 340.

ne saurait mettre en question ce postulat fondamental et l'autonomie de l'ordre juridique de l'Union proclamée par la Cour de justice n'engage, au final, qu'elle-même »[723].

La position adoptée par la Cour se justifie au regard de l'objectif de protection de l'identité juridique de l'Union. Cependant, la résolution de la problématique des rapports avec les normes de droit international sous l'unique perspective du développement juridique interne aboutit indéniablement à une certaine fermeture du droit de l'Union européenne sur lui-même. L'essor des « clauses de déconnexion » témoigne, par exemple, de cette fermeture critiquable pratiquée au nom de la défense de l'autonomie juridique[724].

3) L'hypothèse d'une conciliation des impératifs de protection de son ordre juridique et de respect de l'environnement juridique international

La position de la Cour peut alors paraître décevante à plusieurs égards. Tout d'abord, la solution dégagée par la Cour, bien que moins critiquée que celle du Tribunal, ne recueille pas pour autant l'unanimité[725]. Le Tribunal de l'Union lui-même ne paraît pas être totalement convaincu par les motivations de la Cour de justice. Il semble, en effet, rester dubitatif quant au degré d'autonomie revendiqué dans la mesure où il conduirait à rejeter toute subordination au droit international et notamment aux résolutions du Conseil de sécurité[726]. De même, le recours aux dispositions de l'article 300 § 7 TCE relatif aux accords internationaux ratifiés par la Communauté pour conforter la position défendue par la Cour de justice est troublante s'agissant d'un accord international auquel ne sont parties que les Etats membres et ce, depuis une date antérieure au traité de Rome[727]. Le juge renvoie donc à la Cour de justice le soin de préciser son raisonnement de manière à emporter la conviction des institutions, des Etats membres et, plus largement, des « milieux juridiques intéressés »[728].

Plus largement, la position de la Cour est également décevante en ce que l'image renvoyée de l'Union à la scène internationale par le juge est alors loin de celle d'une puissance

[723] J. WALTUCH, *op. cit.*, p. 400.
[724] v. C. ECONOMIDES et A. KOLLIOPOULOS, « La clause de déconnexion en faveur du droit communautaire : une pratique critiquable »,*RGDIP* 2006, pp. 273-302.
[725] Sa position a cependant été confirmée par la jurisprudence ultérieure (par exemple, CJCE 3 déc. 2009, *Faraj Hassan et Chafik Ayadi c. Conseil et Commission,* Aff. jtes C-399/06 P et C-403/06, Rec. I-11393).
[726] L'argument est avancé au point 119 de l'arrêt du tribunal du *30 sept. 2010, Yassin Abdullah Kadi c. Commission,* aff. *T-85/09,Rec.* II-5177.
[727] Trib. UE, *Kadi*, Aff. T-85/09, préc., pt 120.
[728] *Idem*, pt 121 ; les arguments se retrouvent d'ailleurs dans le pourvoi formé à l'encontre de ce nouvel arrêt du Tribunal (v. les conclusions de l'avocat général Y. BOT du 19 mars 2013, Aff. jointes C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P).

normative universelle. Elle confirme que la défense de ses principes par l'Union européenne se fonde moins sur leur universalisme que sur leur ancrage dans l'architecture constitutionnelle de l'Union européenne. L'attachement à l'ONU, au droit international et au développement des institutions internationales n'importe que dès lors qu'ils sont totalement conformes aux lignes structurelles du droit de l'Union. La posture de l'Union ne serait donc légaliste que dans la mesure où ces normes peuvent être absorbées dans l'ordre juridique de l'Union. Le refus strict de la subordination aux institutions internationales présente le risque d'affaiblir le discours de l'Union européenne relatif à la défense de valeurs universelles et à la nécessité de construction d'un espace institutionnalisé.

L'immunité juridictionnelle, bien que présentant un avantage dans ce cadre, n'apparaît toutefois aucunement satisfaisante. Le contrôle des résolutions du Conseil de sécurité pose des problèmes évidents. Mais il nous semble qu'une rédaction plus ouverte, ou enjoignant à un dialogue interinstitutionnel eut pu être plus constructif et moins dommageable pour l'action internationale de l'Union. Par exemple, la solution de la Cour fédérale allemande dans l'affaire *Solange* a permis de forcer la Cour de justice à opérer un contrôle de ses normes au regard des droits fondamentaux. Il en résultait qu'après l'interprétation favorable au contrôle du respect des droits fondamentaux réalisée par la Cour de justice, la Cour fédérale pouvait dans l'arrêt *Solange II* admettre la primauté du droit communautaire aussi longtemps que la Cour continuerait de remplir cette tâche[729]. La position de la Cour de justice, plus proche de celle de l'arrêt *Sarran*, laisse peu de place à ce dialogue des juges.

Cette circonstance est d'autant plus malheureuse que l'attitude de l'Union est à l'origine de l'amélioration du système de sanction des Nations Unies sur ce point[730]. La fin de la saga *Kadi* aurait pu être l'occasion pour la Cour de s'extirper de cette délicate situation judiciaire. L'avocat général BOT n'entendait pas que la Cour revienne sur le rejet de l'immunité juridictionnelle qui restait, selon lui, justifiée par les caractéristiques constitutionnelles du droit de l'Union[731]. Il proposait toutefois d'user de la modulation du contrôle pour « désamorcer les critiques qui ont [été] émises à l'encontre de la position de principe prise par la Cour dans son arrêt Kadi »[732]. Ainsi il estimait que « le respect dû par l'Union aux normes contraignantes du droit international [devait] donc se traduire non pas par une immunité juridictionnelle de l'acte

[729] C. const. fédérale, 22 oct. 1986, 2 BvR 197/83, BVerfGE 73, 339, « décis. *Solange II* » ; v. not. I. SCHÜBEL, « La primauté du droit communautaire en Allemagne – Une étude de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale allemande et de la principale doctrine allemande », *RMCUE* 1997, pp. 621-629.
[730] Conférence de Mexico du 24 juin 2011, annexe I du mémoire en duplique de la République française, cité dans les conclusions du 19 mars 2013, Aff. jointes C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, pt 83.
[731] Conclusions du 19 mars 2013, Aff. jointes C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, pt 46 et s.
[732] *Idem*, pt 51.

attaqué, mais par une adaptation du contrôle juridictionnel effectué »[733]. En effet, il estimait que le juge de l'Union n'était pas apte à contrôler le bien fondé de la sanction compte tenu de la responsabilité principale incombant au Conseil de sécurité de maintenir la paix et la sécurité internationale[734]. La portée du contrôle exercé devait donc être fonction du respect des prérogatives des institutions. Cette restriction se justifiait d'ailleurs par les dispositions des traités obligeant au respect de l'action menée par les Nations Unies[735].

Par conséquent, l'avocat général concluait que la conciliation de ces impératifs devrait être possible en procédant à une coopération entre les organisations. Anticipant l'invocation du risque pesant sur l'autonomie de l'ordre juridique, il prenait soin de relever que l'article 220 § 1 du TFUE prévoyait la coopération de l'Union avec les institutions des Nations Unies. Par ailleurs, il relevait que les améliorations apportées à la procédure devant le Comité des sanctions militaient en faveur d'un contrôle restreint[736]. En effet, les garanties apportées auraient pu justifier que l'Union réserve une certaine confiance aux institutions des Nations Unies qui se serait matérialisée par la limitation de son contrôle[737]. Certes, le recours à la théorie de la protection équivalente de la CEDH ne pouvait être sérieusement esquissée[738], notamment car le médiateur ne saurait être considéré comme une instance juridictionnelle. Néanmoins, l'avocat général relevait qu'il « serait paradoxal que la Cour ne tienne pas compte des améliorations qu'elle a directement contribué à mettre sur pied » grâce à l'arrêt *Kadi*. L'avocat général propose donc une alternative intéressante permettant une astucieuse combinaison de l'impératif de protection des droits fondamentaux avec le respect des prérogatives dévolues au Conseil de sécurité en vertu du droit de la Charte des Nations Unies. Au sens de l'action internationale, la solution présentaient le double avantage de renforcer l'image de garant des valeurs universelles prônées et de défenseur d'un système international effectif axée autour des Nations Unies. Ainsi dans la ligne de la position de la Cedh dans l'arrêt *Bosphorus*, il proposait finalement d'adopter une présomption positive concernant le bien fondé des sanctions permettant d'exclure un contrôle approfondi de celui-ci[739].

---

[733] *Idem*, pt 52.
[734] *Idem*, pt 71.
[735] *Idem*, pt 73 (sont visés : l'art. 3 § 5 TUE et l'art. 21 § 1 et § 2 c) TUE ainsi que la déclaration n° 13.
[736] Il indique qu' « il est incontestable que les Nations Unies sont entrées dans un processus d'amélioration des procédures d'inscription et de radiation en termes d'équité et de respect des droits de la défense, avec l'adoption par le Conseil de sécurité des résolutions 1822 (2008) du 30 juin 2008, 1904 (2009) du 17 décembre 2009 et 1989 (2011) du 17 juin 2011 », Conclusions du 19 mars 2013, Aff. jointes C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, pt 81.
[737] *Idem*, pt 82.
[738] CEDH 30 juin 2005, *Bosphorus Airlines Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlande*, req. n° 45036/98.
[739] Conclusions du 19 mars 2013, Aff. jointes C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, pt 87.

L'effort de limitation est ici plus mince. Il correspond toutefois à un développement moins important des mécanismes de contrôle dans le cadre onusien en comparaison de celui que constatait la CEDH en analysant le cadre communautaire. Ainsi, le juge ferait acte d'une volonté de conciliation des systèmes normatifs. Ce travail de mise en conformité permet d'éviter une franche opposition entre les ordres juridiques qui doivent coexister en raison des engagements internationaux des Etats membres de l'Union européenne. Le retrait de toute velléité de contrôle soutenu par les demandes de mise en place d'une immunité juridictionnelle revient également à la mise à l'écart de l'un des systèmes. L'arrêt *Behrami* de la CEDH a illustré les risques inhérents à cette solution[740]. Motivée par la volonté de ne pas « interférer avec l'accomplissement des missions-clé des Nations-Unies », la Cour de Strasbourg aboutissait à un sacrifice critiquable de la protection des droits fondamentaux[741].

La Cour refuse cependant de suivre la voie ouverte par son avocat général. Si elle prend en compte la possibilité de coopération avec les Nations Unies, c'est pour mieux rappeler qu'il appartient à la Commission de demander au Comité de sanctions de communiquer les éléments de preuve, confidentiels ou non, à l'encontre des individus désignés[742]. La Cour rejette toute idée de restreindre le contrôle quant au bien-fondé de la sanction que la Commission doit réaliser pleinement lors de l'adoption d'un acte de l'Union européenne[743]. L'arrêt évoque toutefois implicitement l'idée défendue par l'avocat général. La Cour justifie, en effet, son contrôle en soulignant l'absence de protection juridictionnelle effective garantie par les mécanismes de l'ONU[744]. La cour répond ici aux conclusions présentées et fait écho à la CEDH en jugeant les mécanismes trop peu développés pour que puisse être défendue l'idée d'une équivalence de protection[745]. Il reste alors permis de croire que la Cour ne rejette pas le principe même de confiance défendu par les conclusions.

De manière générale, les tentatives d'interprétation conforme permettant de concilier les normes de ces différents ordres juridiques sont susceptibles de limiter les atteintes à l'image

[740] Cedh 2 mai 2007, *Behrami contre France et Saramati c. France, Allemagne et Norvège*, requête n°71412/01 et 78166/01
[741] *Idem* ; pour une analyse v. Ph. LAGRANGE, « Responsabilité des États pour actes accomplis en application du chapitre VII de la Charte des Nations Unies : à propos de la Décision de la Cour européenne des droits de l'homme (Grande Chambre) sur la recevabilité des requêtes », *RGDIP* 2008, pp. 85-110 ; S. AKTYPIS, note sous arrêt, *JDI* 2008, pp. 773-776 ; P. KLEIN, « Responsabilité pour les faits commis dans le cadre d'opérations de paix et étendue du pouvoir de contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme : quelques considérations critiques sur l'arrêt Behrami et Saramati », *AFDI* 2007, pp. 43-64.
[742] CJUE 18 juillet 2013, *Commission européenne et autres contre Yassin Abdullah Kadi*, Aff. jtes C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, *non encore publié au recueil*, pt 115.
[743] *Idem*, pt 114 et s.
[744] *Idem*, pts 133 et 134.
[745] CEDH 12 septembre 2012, *Nada c. Suisse* req n° 10593/08, pt 211.

universaliste véhiculée par l'Union européenne. P. PESCATORE jugeait malvenus ces mécanismes qu'il estimait n'avoir d'autre fonction que de masquer un problème de compatibilité normative pourtant bien réel[746]. C'était toutefois dans une conception moniste sans concession que s'exprimait l'auteur[747]. L'unité entendue par une telle conception du droit suppose par elle-même que tout conflit de normes puisse être réglé par l'application des règles de hiérarchie entre elles.

Dans l'option moins « idéaliste »[748] finalement actée par la Cour lors du renvoi de l'affaire *Kadi* en grande chambre, une conciliation pragmatique des intérêts juridiques en cause eût été, à notre sens, préférable. Comme M. FORTEAU l'indique, « en le constitutionnalisant, la CJCE « internise » ou « nationalise » le droit communautaire, conduisant au retrait de l'Union européenne de l'ordre international où son message universel ne peut par conséquent plus se faire entendre »[749].

II) La difficile admission d'une soumission à une juridiction internationale

La volonté de protection de l'autonomie de l'ordre juridique de l'Union produit indéniablement de logiques incidences sur la perception par la Cour de justice des rapports entretenus avec les autres ordres juridiques. Il n'est guère surprenant que cette circonstance entraîne également des incidences sur les rapports entretenus avec les juridictions de ces ordres. La protection de l'autonomie supposait d'asseoir la primauté des règles communautaires sur les normes de droit interne des Etats membres. Elle a donc conduit la Cour de justice à établir avec fermeté ses compétences en assurant la limitation des interventions des cours nationales. Ainsi, la Cour a dénié aux juridictions nationales la capacité de remettre en cause la validité des normes de l'Union en énonçant que « les juridictions nationales, que leurs décisions soient ou non susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, ne sont pas compétentes pour constater elles-mêmes l'invalidité des actes des institutions »[750]. L'interprétation par la Cour

[746] P. PESCATORE , *L'ordre juridique des Communautés européennes*, Bruxelles, Bruylant, 2006, réimpression de l'ouvrage publié aux presses universitaires de Liège en 1975, p. 112.
[747] En témoigne par exemple sa réaction à l'encontre des propos tenus par R. ABRAHAM explicitant la position du Conseil d'Etat dans l'arrêt *Sarran*, *in Droit international et droit communautaire, perspectives actuelles*, colloque de la SFDI, Paris, Pedone, 2000, p. 299.
[748] M. FORTEAU, « La CJCE et la Cour européenne des droits de l'homme face à la question de l'articulation du droit européen et du droit des Nations Unies. Quelques remarques iconoclastes », *RMCUE* 2009, p. 399.
[749] *Idem*.
[750] CJCE 22 oct. 1987, *Foto-Frost c. Hauptzollamt Lübeck-Ost*, Aff. 314/85, *Rec*. I-4199, pt 17 ; la jurisprudence entend alors préciser les dispositions de droit primaire puisque l'article 267 du TFUE dispose, après avoir établit la compétence de la Cour pour se prononcer à titre préjudiciel sur la validité des actes pris par les institutions de l'Union, qu'une juridiction interne peut demander à la Cour de statuer sur la question, al. 2 ; La saisine de la Cour n'est explicitement obligatoire que dans le cas où la « question est soulevée dans une affaire pendante devant une

des dispositions de droit primaire transforme ainsi la faculté de la saisir pour une question préjudicielle en une obligation[751]. Dès lors, la Cour de justice s'arroge le monopole du contrôle de légalité des actes du droit de l'Union sans que cela ressorte explicitement des dispositions des traités. L'avocat général RUIZ-JARABO COLOMER se montrait d'ailleurs certain de l'absence de toute pérennité de cette solution en prophétisant que « un jour, la rivière retrouvera son lit et le juge national récupérera le rôle qu'il est appelé à partager avec la Cour sur la scène de la collaboration judiciaire, en abandonnant la fonction d'aiguilleur dans laquelle il s'est trouvé cantonné en raison du réflexe protecteur de la Cour de Luxembourg »[752].

Il va sans dire que la réticence de la Cour à partager sa compétence de protection de l'autonomie de l'ordre juridique de l'Union européenne à l'intérieur de son système juridique constitue un sérieux indice de son attitude à l'égard des juridictions internationales. Certes, l'Union participe activement au système de règlement des différends de l'OMC qui constitue, à n'en pas douter, une juridiction internationale[753]. Toutefois, le rejet de l'invocabilité directe du droit de l'OMC ne lasse pas de susciter le débat[754]. Le refus de donner force juridique aux décisions de l'ORD les empêche alors de pénétrer véritablement l'ordre juridique de l'Union.

Cette position peut sembler au moins partiellement contradictoire avec la participation active de l'Union européenne à l'institutionnalisation de l'environnement international. En effet, ce processus conduit inévitablement à envisager la mise en place d'accords internationaux comprenant une dimension juridictionnelle. De plus en plus fréquente[755], cette pratique suppose

---

juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne », al. 3.

[751] V. en particulier la position de l'avocat général RUIZ-JARABO COLOMER dans ses conclusions présentées le 30 juin 2005 à l'occasion de l'arrêt rendu le 6 déc. 2005, *Gaston Schul Douane-expediteur BV contre Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*, C-461/03, *Rec*. I-10513, pt 81.

[752] Conclusions du 30 juin 2005, C-461/03, préc., pt 81 ; il relève d ailleurs que cette évolution jurisprudentielle n'a pas été reprise dans les traités, ce qui le conduit à exiger de la Cour qu'elle déduis de ce silence « éloquent », la non acceptation de ce monopole si artificiellement crée, pt 90 ; Toutefois, ce silence peut être interprété comme l'absence d'un désaveu de cette jurisprudence de la Cour, C. BLUMANN et L. DUBOUIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Litec, Paris, 2010, p. 694.

[753] V. par ex. H. RUIZ-FABRI, « Le règlement des différends de l'OMC : naissance d'une juridiction, consolidation d'un droit » *in Mélanges Ph. Kahn* : Paris, Litec, 2000, p. 303-334 et « Le juge de l'OMC : ombres et lumières d'une figure judiciaire singulière » *RGDIP* 2006, pp. 39-83 ; pour un avis contraire, v. C. SANTULLI « Qu'est-ce qu'une juridiction internationale ? Des organes répressifs internationaux à l'O.R.D. », *AFDI* 2000. pp. 58-81.

[754] V. CJCE 23 nov. 1999, *Portugal c. Conseil*, Aff. C-149/96, *Rec*. I-8395, pt 47 ; v. aussi CJCE 1er mars 2005, *Leon Van Parys* NV contre Belgisch Interventie- en Restitutiebureau (BIRB), Aff. C-377/02,*Rec*. I-1465, pts 53 et 54 ; sur le sujet, v. D. DE MEY et P. IBANEZ, « Recent developments on the invocability of WTO law in the EC : a wave of mutilation », *EFAR* 2006, n° 1, vol. 11, pp. 63-86 ; E.-U. PETERSMANN, "Application of GATT by the Court of Justice of the European Communities", *CMLR* 1983, pp. 397-437 ; v. égal. A. LAGET-ANNAMAYER « Le statut des accords OMC dans l'ordre juridique communautaire : en attendant la consécration de l'invocabilité », *RTDE* 2006, pp. 249-288.

[755] V. not.. M. COUSTON, « La multiplication des juridictions internationales-Sens et dynamiques », *JDI* 2002, pp. 5-53 et G. GUILLAUME, « L'unité du droit international public est-elle aujourd'hui en danger ? », *Revue internationale de droit comparé* 2003. pp. 23-30.

que les signataires de la convention internationale acceptent de se soumettre aux solutions dégagées par l'organe chargé de remplir cette mission. Or, le rejet de l'intégration juridique des décisions rendues par les organes juridictionnels porte sans conteste un rude coup à l'effectivité de ces mécanismes.

Compte tenu de la faveur de l'Union à l'émergence d'un environnement institutionnalisé, il serait raisonnable de penser que l'Union se montrera favorable à s'intégrer dans un environnement international plus juridicisé. Pourtant si la situation du droit de l'OMC est bien exceptionnelle dans le droit de l'Union, c'est en raison de sa solitude en tant qu'exemple de mécanisme juridique de règlement des différends auquel l'Union a juridiquement accepté de participer. Consultée lors de l'élaboration des autres mécanismes juridiques auxquels une participation européenne était envisagée, la Cour de justice a usé de son pouvoir d'interprétation pour éviter, au nom de l'autonomie, que ne soit consacré tout mécanisme induisant une subordination de la Cour de justice à un système international de règlement des différends.

Ainsi, l'avis 1/76 de la Cour de justice de l'Union européenne a mis en lumière les réticences de la Cour à ce que la Communauté accepte la mise en place d'un mécanisme juridictionnel[756]. La réserve du juge prenait sa source dans sa conception de la réception des normes internationales. En effet, dans la mesure où les actes pris par l'organisation internationale sont intégrés dans l'ordre juridique en tant qu'acte des institutions de l'Union[757], la Cour estimait disposer d'une compétence pour statuer sur l'interprétation de l'accord. C'est d'ailleurs la justification de cette compétence d'interprétation, qui lui offrait la possibilité d'uniformiser au sein de l'Union européenne la lecture de l'accord, qui a conduit la Cour à procéder à son intégration dans le droit de l'Union[758].

Or, en cas d'instauration d'un mécanisme juridique de règlement des différends, il allait de soi que l'organe mis en place disposerait également, voire exclusivement, de la faculté d'interpréter l'accord. L'éventuel conflit de compétence constituait le point central des réserves de la Cour à l'égard du mécanisme de l'accord portant sur le fonds européen d'immobilisation de la navigation intérieure sur le Rhin[759]. La Cour relevait, en effet, que deux hypothèses relatives aux conflits de compétence d'interprétation étaient envisageables aux termes de l'accord. En premier lieu, il était possible que la compétence du tribunal créé par l'accord se substitue à celle de la Cour de justice. En second lieu, il était également possible que leurs

[756] CJCE 26 avr. 1977*, Projet d'accord relatif à l'institution d'un Fonds européen d'immobilisation de la navigation intérieure*, avis 1/76, *Rec.* 741, pt 17 et s.
[757] CJCE 30 avr. 1974, *R & V Haegeman contre Belgique*, aff. 181/73, préc.
[758] V. *supra* dans ce chapitre, Section I.
[759] Avis 1/76, préc., pt 18.

compétences d'interprétation soient juxtaposées. Cette seconde hypothèse aurait impliqué que les juridictions nationales disposent d'une faculté de choisir à quel organe judiciaire elles auraient soumis la demande en interprétation[760]. Ne se prononçant pas sur l'interprétation définitive de l'accord, la Cour réservait alors prudemment son avis sur la compatibilité de l'accord avec les traités européens en raison de son doute quant à l'hypothèse à retenir. Cependant, elle faisait mention de la difficulté afférente à la composition du tribunal du fonds dans le cas où la seconde hypothèse devait être retenue. En effet, le Tribunal devait en principe comporter des juges de la CJCE. Or, dans le cadre de la seconde hypothèse, les juges de la CJCE qui auraient déjà eu à connaître de l'affaire dans le cadre d'une demande d'avis n'auraient pu, sauf à violer la règle d'impartialité, connaître à nouveau de l'affaire au contentieux en siégeant au Tribunal du fonds. Leur incapacité à siéger alors rendait impossible la constitution d'une formation de jugement conformément aux règles du traité[761]. La Cour en déduisait que si la seconde hypothèse devait être appliquée, ce qu'elle ne pouvait exclure à ce stade de son interprétation, les règles de composition du tribunal étaient un problème auquel il fallait remédier.

La conclusion à laquelle la Cour parvient est largement raisonnable. Mais l'argumentation qui la précède relève d'une lecture insolite du traité international. On ne peut, en effet, manquer d'être surpris par la circonstance que la Cour n'ait pas déduit de la lecture du traité que la compétence d'interprétation conférée au tribunal du fonds était nécessairement exclusive alors qu'il se trouvait être créé pour remplir cette tâche.

En effet, les termes du traité relatif au fonds européen d'immobilisation de la navigation intérieure sur le Rhin étaient semblables aux dispositions communautaires établissant la compétence de la Cour de justice[762]. L'article 42 dudit traité disposait que le tribunal du fonds est institué « pour assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application de l'accord et du présent statut »[763]. Par ailleurs, l'article 43 indiquait que « [l]e tribunal du Fonds contrôle la légalité des actes des organes du fonds »[764]. Il doit être déduit de cet article que le tribunal devait statuer en dernier ressort sur les contentieux concernant la validité de ces actes. Cette

[760] Avis 1/76, préc., pt 19.
[761] CJCE 26 avril 1977 *Projet d'accord relatif à l'institution d'un Fonds européen d'immobilisation de la navigation intérieure*, avis 1/76, *Rec.* 741, préc., pt 22.
[762] Accord reproduit dans *JO* C 208 /4 du 3.9.1976.
[763] Art. 42 §1 ; aux fins de comparaison l'article 19 § 1 du TUE dispose que la Cour « assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités ».
[764] Art. 42 §1 ; aux fins de comparaison, l'article 263, al. 1, du TFUE dispose que « [l]a Cour de justice de l'Union européenne contrôle la légalité des actes législatifs, des actes du Conseil, de la Commission et de la Banque centrale européenne, autres que les recommandations et les avis, et des actes du Parlement européen et du Conseil européen destinés à produire des effets juridiques à l'égard des tiers » ainsi que « la légalité des actes des organes ou organismes de l'Union destinés à produire des effets juridiques à l'égard des tiers ».

circonstance implique en pratique que, dans le cas d'un conflit d'interprétation avec la CJCE, la décision du tribunal aurait été celle s'appliquant effectivement au litige. Ainsi, quand bien même ces compétences auraient dû être juxtaposées, la Cour de justice aurait été conduite à aligner sa lecture sur celle réalisée par le tribunal ou à violer les dispositions du traité. Qui plus est, l'article 44 du même traité disposait que le pouvoir d'interprétation attribué au tribunal était destiné à lui permettre d'assurer « l'application uniforme de ces dispositions »[765]. Il nous semble difficile de considérer que le tribunal aurait pu mener cette tâche à bien s'il ne disposait du pouvoir d'interpréter, en dernier ressort, le droit du traité qui l'instituait.

Les dispositions semblaient indiquer que l'une des hypothèses paraît bien plus vraisemblablement devoir être retenue. La réserve de la Cour s'expliquait d'ailleurs d'autant moins qu'elles étaient semblables à celles définissant les compétences de la Cour de justice. Or, la Cour a déduit des dispositions communautaires qu'elle disposait d'une compétence exclusive pour interpréter en dernier ressort les traités sur l'Union européenne.

Dans ce contexte, il nous semble que le doute relatif à l'interprétation qu'invoquait le juge provenait probablement de la volonté de la Cour ne pas abandonner ses compétences. Son interprétation indique qu'elle estimait son pourvoir d'interprétation comme un élément essentiel du système juridique de l'Union. Par conséquent, son abandon au profit d'un organe tiers ne peut résulter d'une interprétation approximative mais doit ressortir de la claire expression des Etats membres constituants[766]. Tout doute quant à l'interprétation conduit donc à justifier la remise en cause du projet. Il en résulte que l'aspect quelque peu brouillon des réserves émises à l'égard du système juridictionnel pousse à envisager que la solution reposait plus vraisemblablement sur une certaine défiance de la Cour pour la subordination partielle de sa compétence à l'égard d'un organe tiers.

Les refus opposés par la Cour de justice aux tentatives des institutions de s'engager dans des cadres juridiques disposant de mécanismes de règlement des différends paraît confirmer cette lecture. Les deux avis rendus sur l'Espace économique européen confirment ainsi que la Cour présente une attitude hostile à ces mécanismes[767]. Dans son avis 1/91, la CJCE entendait

---

[765] Art. 42 § 1.

[766] La conclusion s'impose en toute logique dès lors que les dispositions en question font partie du noyau constitutionnel ; la Cour se comporte alors encore comme une cour constitutionnelle en refusant de limiter la protection de ces normes en l'absence de signe exprès du pouvoir constituant (sur ce point, v. N. LAVRANOS, article préc, p. 271.) ; on pourra par exemple établir un parallèle avec la position du Conseil constitutionnel français lorsqu'il énonçait « que la transposition d'une directive ne saurait aller à l'encontre d'une règle ou d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France, sauf à ce que le constituant y ait consenti », décision Cons. const., 27 juill. 2006, n° 2006-540 DC, Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information, pt 19.

[767] CJCE 14 décembre 1991 *projet d'accord entre la Communauté, d'une part, et les pays de l'Association européenne de libre échange, d'autre part, portant sur la création de l'Espace économique européen*, avis 1/91,

défendre l'autonomie de l'ordre juridique communautaire face au risque représenté par la Cour EEE adjointe aux mécanismes du traité. Toutefois, l'avis n'impliquait pas de rejet absolu de l'adhésion de la Communauté à une convention internationale disposant d'un organe juridictionnel. La Cour admettait au contraire que la capacité de l'Union de s'engager au plan international impliquait celui de créer des instances juridictionnelles dont les décisions s'imposeraient à la Cour de justice[768].

La conclusion d'incompatibilité du traité avec les traités communautaires se fondait sur l'étude des conséquences de la mise en place de cet organe. La Cour EEE se trouvait disposer d'un pouvoir d'interprétation des dispositions du système juridique mis en place. Or, l'accord se trouvait, au regard du système communautaire dans une position très spécifique dans la mesure où nombre de dispositions de ce traité étaient matériellement les mêmes que les dispositions communautaires. Par conséquent, cette importante proximité matérielle avec les règles communautaires allait conduire la Cour EEE à connaître de l'interprétation de dispositions essentielles de l'ordre juridique communautaire qui se retrouvaient dans ce nouvel accord[769]. La CJCE aurait pu continuer d'assurer la protection de l'autonomie de son ordre juridique si l'accord n'avait pas de plus réservé à la Cour EEE la primauté de l'interprétation. Il résultait en effet de la combinaison de ces dispositifs que l'accord EEE conduisait à remettre en cause l'exclusivité de la compétence de la Cour de justice pour l'interprétation des règles communautaires[770]. Ainsi que la Cour de justice le relèvait, la Cour EEE aurait pu être amenée à se prononcer sur la répartition des compétences entre la Communauté et les Etats membres[771]. La CJCE ne pouvait alors considérer comme valide au regard des traités un engagement lui faisant perdre la capacité de s'assurer d'une répartition des compétences conforme aux traités.

La conclusion négative du juge communautaire à la ratification du traité se fondait donc sur la nécessité de protéger l'ensemble du système juridique communautaire des effets d'une internationalisation. Sa dilution dans un ensemble juridique plus vaste aurait fait perdre à la

---

Rec. I-6079, pts 30 et s. ; et CJCE 10 avr. 1992, *Projet d'accord entre la Communauté, d'une part, et les pays de l'Association européenne de libre échange, d'autre part, portant sur la création de l'Espace économique européen*, avis 1/92, *Rec.* I-2821, pts 17 et s.

[768] La Cour précise qu'un « accord international qui prévoit un tel système juridictionnel est, en principe, compatible avec le droit communautaire. En effet, la compétence de la Communauté en matière de relations internationales et sa capacité de conclure des accords internationaux comporte nécessairement la faculté de se soumettre aux décisions d'une juridiction créée ou désignée en vertu de tels accords, pour ce qui concerne l'interprétation et l'application de leurs dispositions », CJCE avis 1/91, préc., pt 40.

[769] CJCE avis 1/91, préc., pt 41et s.

[770] Au contraire du projet soumis à l'analyse de la Cour à l'occasion de l'avis 1/92 dans lequel la Cour admet le principe de cette juridiction dès lors que la Cour de justice voit son pouvoir d'interprétation et d'uniformisation du droit communautaire sauvegardé, CJCE avis 1/92, préc.

[771] CJCE avis 1/91, préc., pts 34 et 35.

construction communautaire son originalité. La Cour, comme dans cet arrêt, empêchait par son avis qu'un engagement international ne vienne à remettre en cause les acquis de l'ordre juridique communautaire dont elle entend conserver la maitrise[772].

Le principe dégagé par la Cour de justice à l'égard des accords internationaux prévoyant un organe juridique est semblable à celui que dégagent les cours suprêmes nationales. La Cour de justice admet la participation de l'Union à ces traités, à la condition toutefois qu'ils n'atteignent pas l'autonomie de l'ordre juridique ou les garanties dont disposent les justiciables[773].

La pratique paraît indiquer cependant une tendance plus ferme. Après tout, les cours nationales ne se sont pas opposées, par principe, aux modifications apportées par les traités sur l'Union en raison de la circonstance qu'ils touchent à l'autonomie de leurs ordres juridiques. Au nom, de l'autonomie, la Cour de justice paraît aujourd'hui refuser toute concession. Ainsi, l'affaire *MOX* illustre la volonté farouche de la Cour de ne pas être dépossédée de sa main mise sur les affaires de l'Union européenne. La circonstance qu'une « partie significative » du différend ressortait de la compétence de la Communauté a suffit à justifier la compétence de la Cour[774]. L'exclusivité de sa compétence trouvait alors à s'appliquer à raison de l'article 292 TCE interdisant aux Etats membres de soumettre un différend relatif à l'interprétation ou l'application du traité communautaire à un autre mode de règlement[775]. Ainsi, la Cour étendait l'exclusivité de sa compétence aux fins de soustraire toute interprétation, même *prima facie*, du droit communautaire des mains des juridictions internationales[776]. L'efficacité du mécanisme n'est plus à démontrer. Le tribunal arbitral du droit de la Mer, tout comme le tribunal arbitral de l'*affaire du Rhin de fer*, n'ont pas hésité à procéder à un renvoi devant la CJCE pour qu'elle interprète le droit communautaire[777]. Ces exemples suffisent à confirmer que les arbitres internationaux n'appréhendent pas les traités sur l'Union européenne comme tout autre

[772] V. aussi CJCE 18 avril 2002, *Projet d'accord portant création d'un espace aérien européen commun entre la Communauté européenne et des pays tiers*, avis 1/00, *Rec.* p. I-3493, pts 21, 23 et 26.
[773] V. égal. CJUE 11 mars 2011, *projet d'accord portant sur la création d'un système unifié de règlement des litiges en matière de brevets*, avis 1/09, *Rec.* I-1137.
[774] CJCE 30 mai 2006, *Commission contre Irlande*, Aff. C-459/03, préc. Pts 120 et 121.
[775] CJCE Aff. C-459/03, préc. pt 123.
[776] CJCE Aff. C-459/03, préc. pt 152 ; v. J. CAZALA, « La contestation de la compétence exclusive de la Cour de justice des Communautés européennes », *RTDE* 2004 ; pp. 505-532 ; Y. KERBRAT et Ph. MADDALON, « Affaire de l'Usine MOX : la CJCE rejette l'arbitrage pour le règlement es différends entre Etats membres », *RTDE* 2007, pp. 154-182 ; S. MALJEAN-DUBOIS, « L'affaire de l'usine Mox devant les tribunaux internationaux », *JDI* 2007, pp. 437-471 ; v. également la réticence à attribuer des contentieux à un juge autre que le juge du droit de l'Union dans le domaine des investissement étrangers B. POULAIN,. « Développements récents du droit communautaire des investissements internationaux » *RGDIP* 2009, pp. 886 et s.
[777] V. Ph. WECKEL Chronique de jurisprudence internationale, *RGDIP* 2003, p. 986 ; P. CASSIA et F. MARIATTE, « Le Tribunal arbitral a-t-il « déraillé » ? A propos de la sentence rendue le 24 mai 2005 dans l'affaire du *Rhin de fer* », *Europe* 2005, n° 8, p. 4.

instrument juridique compte tenu de la jurisprudence de la Cour de justice. Il ne s'agit pas là pour cette dernière d'éviter que ces juridictions ne remettent en cause la répartition des compétences, mais « l'ordre juridique communautaire, pour être autonome, ne peut tolérer en son sein des modes internationaux de règlement des différends internationaux »[778].

L'adhésion de l'Union européenne à la CEDH représente dans ce contexte un défi pour la Cour[779]. Prévue par le traité de Lisbonne, l'adhésion se trouve actée par le droit fondamental de l'Union européenne de sorte que la Cour ne pourrait l'empêcher de se produire malgré les risques d'atteinte à l'autonomie juridique. Car en effet, il est évident, s'agissant de cette convention, que la CEDH sera compétente en dernier ressort pour déterminer si l'Union européenne s'est rendue coupable de la violation de l'une des dispositions de la convention de protection des droits de l'homme et de sauvegarde des libertés fondamentales.

L'atteinte devrait être limitée. La Cour de Strasbourg laisse, en effet, le soin aux parties d'interpréter leur droit interne ce qui devrait préserver quelque peu l'autonomie de l'ordre juridique de l'Union[780]. Néanmoins, comme le mentionne Ph. MANIN « la soumission de toute entité à un contrôle dit « externe » se traduit d'une certaine façon par une perte d'autonomie (…). Tous les Etats parties à la Convention ont eu l'occasion d'éprouver, jusqu'à présent, à maintes reprises, que le contrôle de la Cour de Strasbourg et le pouvoir d'interprétation de la Convention qui en découle peuvent avoir des incidences profondes sur le contenu de leur ordre juridique. L'Union n'échappera évidemment pas à ce phénomène. Mais il n'y a aucune raison que l'Union revendique, plus qu'un Etat, le droit à la « protection » de l'autonomie de son ordre juridique »[781].

[778] Y. KERBRAT et Ph. MADDALON, *op. cit.*, p. 174.
[779] Sur le sujet A. POTTEAU, « Quelle adhésion de l'Union européenne à la CEDH pour quel niveau de protection des droits et de l'autonomie de l'ordre juridique de l'UE ? », *RGDIP* 2011, pp. 77-112 ; F. BENOÎT-ROHMER, « L'adhésion de l'Union de la Convention européenne des droits de l'homme », *JDE* 2011, pp. 285-293 ; v. également le dossier consacré à la question dans la *RTDE* 2011, n°1, pp. 7-40.
[780] A. POTTEAU, « Quelle adhésion de l'Union européenne… », *op. cit.*, p. 101-102 ; O. DE SCHUTTER, L'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme : feuille de route de la négociation », *RTDH* 2010, p. 536.
[781] Ph. MANIN, « L'adhésion de l'Union européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales » *in* L.S. ROSSI (dir.), *Vers une nouvelle architecture de l'Union européenne,* Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 261-262 ; dans le même sens, et s'appuyant sur cette citation, A. POTTEAU, « Quelle adhésion de l'Union européenne… », *op. cit.*, p 101.

Conclusion du Titre II :

L'analyse des outils de la politique internationale de l'Union européenne montre qu'elle dispose de substantielles capacités de réagir aux événements internationaux. La mise en œuvre de sa politique opérationnelle révèle qu'elle possède de solides instruments de gestion des crises lui permettant de participer plus activement aux relations internationales et à la sécurisation de son environnement.

Le développement de sa politique opérationnelle s'inscrit dans le respect des lignes identitaires de cette politique. Cela implique que la politique de gestion de crises de l'Union européenne participe de la démonstration de sa préférence pour le recours aux moyens civils. Dans cette perspective, la dimension civile de sa politique opérationnelle s'est en effet développée plus rapidement et plus amplement que sa dimension militaire. Par ailleurs, les moyens civils constituent les éléments prépondérants de sa politique de gestion de crise.

Le développement de cette politique est l'occasion pour l'Union européenne de combler l'une de ses lacunes les plus importantes en faisant la démonstration de sa capacité à user de la force, tout en confirmant que l'acquisition de cette capacité ne modifie pas l'essence de son identité internationale. Dans ce contexte, le développement limité et contrôlé de son potentiel militaire ne heurte pas l'ensemble de la construction identitaire réalisée dans les relations internationales.

Il ressort donc de l'ensemble de la mise en œuvre de cette politique une approche stratégique de la gestion des crises. La portée et l'effectivité de son ambition sont toutefois sujettes à caution. Le développement militaire reste, en effet, marqué par une autonomie relative. De plus, il reste relativement humble et implique l'incapacité de l'Union à juguler certaines situations de crises internationales.

De manière générale, le développement de cette politique n'implique pas de modification radicale de la construction identitaire réalisée par l'Union. Elle s'insère ainsi dans les lignes directrices de la politique extérieure de l'Union dès lors qu'elle repose sur des mécanismes de conduite des relations internationales proches de ceux utilisés dans le cadre de sa politique conventionnelle. Dans ce cadre, elle confirme l'importance du multilatéralisme et du cadre légal dans l'action internationale de l'Union.

La politique juridique de l'Union à l'égard du droit international relatif aux sanctions épouse des lignes directrices similaires. Elle confirme ainsi l'attachement de l'Union européenne au système des Nations Unies. Sans que cela ne puisse être considéré comme très

révélateur, l'Union européenne entend tout de même renforcer, de manière volontaire et autonome, les liens substantiels l'unissant à l'Organisation des Nations Unies.

Sa position à l'égard de l'adoption des sanctions autonomes est révélatrice de ses errements identitaires. L'Union souhaite sans conteste disposer du droit de réagir en cas de violations des normes *erga omnes* qui constitue, en son sein, des valeurs de l'Union européenne. Elle n'entend toutefois pas ouvertement agir sans soutien du droit international. Dans ce cadre, son action se trouve liée à la recherche d'une légitimité universelle qui ne peut lui être, dans cette hypothèse particulière, fournie par la certitude d'une position légaliste.

Sa politique conventionnelle semble, dans ce cadre, représenter une réponse idéale. Elle lui offre, en effet, d'importantes potentialités d'actions fondées sur le droit des traités et le droit de réagir à la commission d'un fait internationalement illicite. Toutefois, sa politique de mise en œuvre montre les limites de l'effectivité d'une politique soucieuse de recueillir une adhésion universelle. Le légalisme de l'Union tend, en effet, à limiter l'usage des sanctions aux cas où leur recours apparaît le moins discutable. L'efficacité des clauses droits de l'homme notamment se trouve largement limitée par cette attitude.

Ceci apparaît d'autant plus dommage que le respect du droit ne constitue pas un élément essentiel d'une manière absolue. La politique de réception des normes internationales montre sans surprise une ouverture bienvenue à leur propos. En effet, La Cour de justice de l'Union européenne adopte une attitude largement favorable au respect du droit international en procédant à son intégration au droit de l'Union. L'ouverture s'étend aux normes non écrites du droit international et même parfois aux dispositions d'accords internationaux desquels l'Union n'est pourtant pas membre.

En fait, la réception du droit international au sein de l'ordre juridique de l'Union européenne s'articule autour de la recherche de l'équilibre entre le respect de règles s'imposant aux acteurs européens et la garantie de l'autonomie de l'ordre juridique de l'Union européenne. Ainsi, la réception du droit international repose souvent sur la volonté du juge de s'assurer de son application uniforme afin de garantir l'ordre juridique communautaire contre toute distorsion éventuelle.

Dès lors, cette faveur au droit international ne relève pas d'une position de principe portant sur la nécessité absolue de s'assure du respect des normes juridiques. La posture légaliste ne conduit pas à ce que les acteurs de l'Union européenne abandonnent toute protection des spécificités de leur ordre juridique. En ce sens, lorsque sont en jeu les éléments fondamentaux de son ordre que la Cour est, selon la même logique, conduite à adopter une

attitude défensive excluant les normes internationales. Les normes internationales ne s'intègrent à l'action de l'Union que dès lors qu'elles sont compatibles avec sa structure fondamentale.

Il en résulte que la Cour procède à une intégration contrôlée des normes internationales afin de préserver l'ordre juridique qu'elle garantit. Cette attitude prudente et défensive la conduit à œuvre à l'encontre des projets d'adhésion à des systèmes juridiques de règlement des différends qui ne présenteraient pas des garanties suffisantes quant à la protection de son ordre juridique.

La politique de réception balaie donc l'idée de naïveté de l'Union européenne à l'égard de la gouvernance juridique. La promotion d'une gouvernance mondiale ne se réalise pas sans que l'Union ne vise essentiellement à ce que cette gouvernance repose sur les éléments qu'elle estime essentiels à la scène internationale. Malgré la référence à leur valeur universelle, l'Union ne défend des valeurs que pour autant qu'elles soient ancrées dans le noyau de son ordre juridique[782]. Il en ressort le sentiment que l'action de l'Union vise moins la mondialisation du droit que la mondialisation de *son* droit[783].

Bien qu'elle rende plus complexe la promotion d'un cadre juridique international, l'incohérence relative de la position de l'Union européenne renforce la perception de son ambition internationale. Elle confirme, en effet, la solide volonté de l'Union européenne de projeter ses valeurs tout en limitant l'absorption des normes externes qui ne rencontreraient pas d'adhésion interne. L'attitude renvoie alors à la prétention de l'Union européenne d'être un acteur international majeur qui influence la scène internationale et la façonne selon sa volonté plus qu'il ne subit les changements qui s'y opèrent. Ainsi, il est en un sens regrettable que l'Union n'affiche pas si clairement ce qu'elle entend composer son identité dans les autres dimensions de ses interactions avec l'environement international.

[782] Conformément aux dispositions de l'article 21 § 2, a) du TUE.
[783] Sur le concept Voir en particulier M. DELMAS-MARTY, *Trois défis pour un droit mondial*, Paris, Seuil, 1998; Leçon inaugurale au Collège de France, Paris, Fayard, 2003; *Vers un droit commun de l'humanité*, Paris, Textuel, 2005; *Le relatif et l'Universel*, Paris, Seuil, 2004; *Le pluralisme ordonné*, Paris, Seuil, 2006; *La refondation des pouvoirs*, 2007

Conclusion de la seconde partie

La construction de l'Union européenne en tant qu'acteur international lui impose d'affirmer son identité sur la scène internationale alors même que son processus de construction n'est pas achevé au plan interne.

Ainsi, il ne fait aucun doute que l'Union existe au plan international. Sa participation aux activités de la scène internationale n'est pas empêchée par son statut. La progression de sa participation à ces activités souligne justement les progrès accomplis quant à son affirmation identitaire. Mais, de manière générale, ses interactions avec son environnement externe soulignent tout autant la singularité et l'indétermination de son identité juridique. Ni Etat, ni organisation internationale ordinaire, l'Union peine également à convaincre les Etats tiers qu'elle constituerait l'avant garde d'une nouvelle catégorie d'acteurs. Sa singularité encourage les tiers à appréhender avec prudence le phénomène européen. Leur attitude est d'autant plus logique qu'il semble impossible de prévoir le terme du dynamisme de l'intégration européenne. Dès lors, ces interactions réaniment avec une régularité constante la question de son avenir constitutionnel.

Le cadre de son identité politique pourrait presque sembler bien plus net. L'analyse de sa politique internationale révèle, en effet, la volonté de l'Union d'attacher sa politique extérieure au respect de doctrines fondamentales sur lesquelles repose sa création. L'Union entend, en effet, conduire une politique internationale singulière et autonome qui prendrait appui sur la promotion du multilatéralisme et sur l'accroissement de la régulation juridique des rapports internationaux. Ce faisant l'Union européenne contribue à alimenter les analyses de sa politique internationale évoquant l'idée d'une puissance « civile » ou « normative ».

L'action internationale mise en œuvre reflète l'importance de ces éléments pour la politique extérieure de l'Union européenne. En effet, l'exercice de sa politique opérationnelle, comme l'adoption de sanctions internationales, montrent l'importance des notions de respect des contraintes juridiques et de refus des réflexes unilatéralistes. Ces politiques confirment alors l'aspect essentiel des outils civils et conventionnels de la politique internationale de l'Union.

La réception des normes internationales met en lumière les limites de cette affirmation identitaire fondée sur une recherche de légitimité universelle au soutien de la politique internationale de l'Union. La volonté du juge d'assurer la protection du noyau identitaire de l'Union conduit, en effet, à considérer que la faveur à une posture légaliste dérive moins d'une recherche de soutien politique de la Communauté internationale qu'à une position absolutiste

quant au respect du droit international. Combinée à la politique juridique extérieure en matière d'adoption de sanctions ou de recours à la force dans les relations internationales, cette attitude contribue à maintenir une certaine ambiguïté quant l'affirmation identitaire à laquelle procède l'Union européenne.

Conclusion générale

En ouverture de ce travail, nous nous interrogions sur le degré d'aboutissement auquel était parvenue l'Union européenne dans son évolution vers un statut d'acteur international global. Nous faisions remarquer que pour atteindre cet objectif, il était nécessaire que l'Union européenne parvienne à déployer une politique globale qui soit animée par sa volonté d'influer sur le développement des relations internationales. En conséquence, nous étions amenés dans un premier temps à examiner la question de savoir si la construction européenne conduisait à offrir à l'Union la possibilité d'user de manière cohérente d'un ensemble de ressources de politiques internationale qui permette la poursuite de l'objectif de devenir une puissance internationale. Dans un second temps, nous nous attelions à rechercher dans l'action internationale conduite par l'Union, la démonstration d'un vecteur cohérent démontrant l'avancée du processus d'affirmation identitaire.

Il est incontestable que l'Union européenne a marqué d'importants progrès dans les dimensions institutionnelles et matérielles de son action internationale. Ainsi, au plan institutionnel notamment, la prise de décision en matière de politique extérieure a été centralisée de manière à recourir de manière cohérente aux différentes compétences susceptibles d'être mises en jeu. Mais surtout, l'Union s'est dotée d'un instrument d'approche stratégique des relations internationales dans lequel on trouve trace de ses prétentions concernant l'évolution de la scène internationale.

Ces éléments ont, sans aucun doute, participé au travail d'affirmation identitaire de l'Union européenne. Comme l'écrit R. DEHOUSSE : « c'est aussi dans le rapport aux autres qu'une communauté politique se définit »[1]. L'examen de l'action de l'Union confirme que sa politique extérieure s'insère dans des lignes politiques globales auxquelles fait référence son approche stratégique. Ces dernières permettent à l'Union européenne de se positionner comme un acteur singulier des relations internationales et composent à ce titre son identité internationale. A cet égard, ce sont essentiellement ses rapports à la norme et à la force qui distinguent son approche des relations internationales de celles d'autres acteurs internationaux.

Bien que l'action internationale de l'Union assure la continuité politique du travail identitaire réalisé par les relations extérieures de la Communauté, elle dispose désormais d'un spectre matériellement plus large. Il en résulte que les adjectifs « civile » ou « normative »

[1] R. DEHOUSSE, « L'Europe politique a-t-elle encore un avenir ? », *AFRI* 2006, p. 535.

utilisés pour décrire sa puissance ne doivent pas conduire à s'imaginer que l'Union européenne soit une puissance « gentille » dépourvue de capacité de coercition[2]. On peut ainsi généraliser à l'ensemble de l'action internationale la remarque de R. COOPER au sujet de la politique de développement de l'Union selon laquelle « *[s]oft power is the velvet glove, but behind it there is always the iron fist* »[3]. Le développement des recours aux moyens militaires et aux sanctions internationales, notamment, démontrent la capacité de l'Union à pratiquer un certain interventionnisme et à ne pas se contenter d'une politique attentiste.

Mais les recours à ce type de mesures révèlent particulièrement - justement parce qu'il est tentant lors de leur mise en œuvre de s'en éloigner - l'attachement de l'Union à une ligne politique légaliste et multilatéraliste. La retenue dans l'utilisation de ces instruments encourage à percevoir l'action de l'Union comme sous tendue par une « politique saine »[4]. Il ne fait guère de doute que cette orientation de politique extérieure prend ses racines sur les fondations même de l'Union européenne. Ainsi, pour A. RAINAUD et PH. WECKEL, la politique juridique de l'Union « s'explique par référence aux fondements ou aux fondamentaux de la construction européenne, le primat du droit et la primauté du droit international »[5]. C'est donc sa construction qui la conduit à être « légitimiste a l'égard d'un ordre international fondé sur le respect de la règle de droit »[6].

Néanmoins, la vigoureuse protection de son noyau juridique et identitaire indique que cette orientation n'est pas la traduction d'un renoncement à toute influence sur les relations internationales. En effet, le refus de l'unilatéralisme n'implique pas de renoncement à l'identité européenne. L'Union promeut un multilatéralisme qui incorpore ses acquis et ses valeurs. La protection des éléments identitaires de l'Union est donc partie intégrante de son action qui ne saurait s'en écarter. La posture normative de son influence internationale n'équivaut pas à un renoncement à sa vision du monde au profit d'une admission de la supériorité de quelque système extérieure. H. RUIZ FABRI explique que « l'approche européenne ne se présente pas

[2] M. TELÒ, « Le modèle européen d'acteur international : aspects institutionnels », *in* M. DONY et L. S. ROSSI, *Démocratie, cohérence et transparence. Vers une constitutionnalisation de l'Union européenne ?* , éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2008, p. 221-222.

[3] R. COOPER, « Hard Power, Soft Power and the Goals of Diplornacy », in D. HELD and M. KOENIG-ARCHIBUGI (eds.), *American Power in the 2lst Century*, Oxford, Polity Press, 2004, p. 179.

[4] J. HOWORTH, *European integration and defense : the ultimate challenge ?*, IES, Cahier de Chaillot, n° 43, novembre 2000, p. 94 (notre traduction)

[5] A. RAINAUD et P. WECKEL, « Union européenne et développement d'une culture européenne de droit internationale », *in Droit international et diversite des cultures juridiques*, Colloque de la SFDI, Journée Franco-allemande, Paris, Pedone, 2008, p. 306 ; v. égal. M. LEFEBVRE, « la puissance par les institutions – Outils et moyens de la politique extérieure européenne », *in* J.-M. HUISSOUD et P. ROYER (dir.), *Europe : la puissance au bois dormant, Paris*, PUF, 2008, p. 51

[6] A. RAINAUD et P. WECKEL, *Ibid.*, p. 306

comme "séparatiste" et sa ligne directrice, telle qu'on peut l'extrapoler du discours auquel elle donne lieu, serait donc plutôt une posture en faveur du renforcement de l'ordre juridique international existant, accompagne du présuppose implicite qu'elle est mue par une notion d'intérêt général, qui imprègne l'universalisme. Des lors, il ne s'agirait pas de spécificité, mais plutôt d'adhésion a et de promotion d'un modèle qui n'a de sens que si d'autres y adhérent aussi »[7]. La posture légaliste et multilatéraliste se conçoit instrumentalisée comme le vecteur de diffusion des valeurs fondamentales européennes sous le masque de l'universalisme.

Toutefois, le travail d'affirmation identitaire demeure encore imparfait. Non pas, selon nous, que l'Union ne dispose pas des capacités matérielles et institutionnelles suffisantes pour cela. La « lacune » militaire peut, par exemple, être appréhendée comme un signe, de portée identitaire, de sa politique de développement militaire. Le préambule du traité de Lisbonne encourage d'ailleurs les Etats à établir une défense commune qui renforcerait l'identité de l'Europe[8]. Or, l'inscription de l'évolution de la politique militaire dans la continuité de la puissance exercée jusqu'à son l'émergence du potentiel militaire européen assure ce renforcement. La conclusion de cet exercice bute, nous semble-t-il, sur la part d'indétermination que l'Union conserve quant à ce qu'elle est fondamentalement et à ce qu'elle est appelée à devenir.

Ainsi, la projection de son statut juridique, qui dépasse allégrement la situation habituelle des organisations internationales sans atteindre l'unité étatique, se heurte dans les relations internationales à la défiance compréhensible des tiers. L'ordre international ne peut, et n'a d'intérêt à, offrir de réponse uniforme à un phénomène *sui generis* que s'il est établi qu'il n'est pas le cliché d'une représentation éphémère d'un organisme en plein mouvance. Le dynamisme de l'Union devient alors un poids lorsqu'il s'agit de permettre aux tiers d'appréhender non le phénomène mais l'acteur européen qui en est inséparable.

Il en va de même de l'orientation politique concernant la puissance civile ou normative. Il ne fait pas de doute que l'attachement de l'Union au droit marque de son empreinte la politique internationale qu'elle mène, tant dans les instruments qu'elle adopte que dans le processus de légitimation de son action ou de sa vision pour l'évolution de l'ordre international.

---

[7] H. RUIZ FABRI, « Nécessité d'une approche européenne du droit international ? Ni oui, ni non, ni blanc, ni noir », *in Droit international et diversité des cultures juridiques*, Colloque de la SFDI, Journée Franco-allemande, Paris, Pedone, 2008, p. 236.

[8] Le préambule dispose que « [r]ésolus à mettre en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire à une défense commune, conformément aux dispositions de l'article 42, renforçant ainsi l'identité de l'Europe et son indépendance afin de promouvoir la paix, la sécurité et le progrès en Europe et dans le monde ».

Mais chacune des grandes évolutions de l'action internationale de l'Union européenne a conduit à s'interroger sur la remise en cause de ce concept en raison de l'apparition, ou du renforcement, des capacités lui manquant pour s'extraire du type de puissance auxquels certains l'estiment cantonnées par défaut de volonté réelle d'être un acteur international.

En ce sens, la doctrine de politique extérieure de l'Union se déduit plus qu'elle ne s'affiche ostensiblement. Or, cette circonstance peut laisser à penser que la voie choisie s'est imposée à l'Union européenne par faiblesse ou manque d'ambition. A cet égard, bien que l'hypothèse d'un changement de cap ne puisse être exclue, il nous semble qu'il est probable que « vis-à-vis du reste du monde, l'Europe restera pour encore très longtemps une puissance civile, c'est-à-dire une puissance normative »[9]. En effet, ce positionnement reflète un positionnement conforme aux fondamentaux de la construction européenne. Cet enracinement pourrait d'ailleurs expliquer les difficultés entravant le changement de « personnalité » de l'Union européenne. Le développement de la dimension militaire de l'Union est, en effet, l'une des œuvres les plus laborieuses de l'Europe. En comparaison, la création d'une monnaie unique pourrait presque paraître avoir été chose facile. Il apparaît alors qu'un changement de cap fondamental requérait des efforts d'une mesure telle qu'elle rend peut probable qu'il se réalise.

Il y 40 ans Fr. DUCHENE se prononçait déjà sur cette question. Il jugeait alors que « [*T]he European Community will only make the most of its opportunities if it remains true to its inner characteristics. These are primarily: civilian ends and means, and a built-in sense of collective action, which in turn express, however imperfectly, social values of equality, justice and tolerance* »[10]. La déclaration intervenait toutefois dans un cadre juridique et constitutionnel désormais bien loin de celui qui nous occupe aujourd'hui. L'absence de développement des autres moyens facilitait sans aucun doute cette prise de position. Certes, le développement des relations extérieures de l'Union s'est bien inscrit dans ce cadre rigoureux qui s'impose à l'Union. Néanmoins, dès lors que l'Union dispose désormais de moyens de s'extraire de cette condition civile, la continuité qu'assure son action peut s'analyser en une gageure.

Il est, en effet, légitime de s'interroger sur la pertinence de ne pas adopter le même modèle d'acteur international que la principale puissance mondiale. Certes, le risque est relatif dès lors que par le biais de ses membres et notamment de leur adhésion à l'OTAN, l'échec de sa politique civile puisse être pallié par une intervention plus directe. De même que l'absence

[9] Z. LAÏDI, *ibid.*, p. 12.
[10] F. DUCHÊNE, « The European community and the uncertainties of interdependence », *in* M. KOHNSTAMM, W. HAGER (eds.), *A Nation Writ Large? Foreign Policy Problems before the European Community*, Londres, Macmillan, 1973, p. 20.

d'exclusivité de la politique étrangère de l'Union européenne permet à ses Etats membres de réagir en usant de postures politiques plus classiques lorsque le recours aux moyens civils de l'Union ne peut apporter une réponse suffisante. Néanmoins, ces « garanties » ne sont pas sans effets quant à la crédibilité de l'Union européenne en tant que véritable acteur international puisqu'ils écorchent l'autonomie de son positionnement[11].

Mais la continuation du développement d'une puissance normative présente d'importants avantages qui conduisent à souhaiter qu'elle perdure. En premier lieu, elle contribue à la différenciation d'avec les Etats Unis avec lesquels l'Europe partage ses valeurs fondamentales. Or, comme l'indique Z. LAÏDI, « ne pas voir que la nécessité de se distancier des Etats-Unis est consubstantiel à l'émergence politique de l'Europe, c'est oublier de voir que même les logiques de la géopolitique restent soumises aux impératifs de la différence identitaire »[12].

En deuxième lieu, ainsi que l'écrit F. PETITEVILLE, « pour le monde, l'Union européenne est porteuse d'une signification qui transcende toutes ses institutions et politiques, et qui renvoie à la dimension ontologique de ce qu'elle accomplit depuis un demi-siècle : le dépassement d'un ordre Westphalien caractérisé par une conflictualité pluriséculaire »[13]. Il en résulte qu'elle représente tout autant un appel à la modernité qu'un exemple de sa possibilité. L'exemple européen témoigne de ce que les relations internationales peuvent reposer des rapports moins conflictuels. Au travers de sa politique extérieure, c'est une modernisation des relations internationales que l'Union européenne projette en réalité. Dès lors, les Etats-Unis eux même ont un intérêt, certes moins direct, à ce que l'Union ne se transforme pas en un ersatz de sa propre puissance.

A notre sens, l'Union se doit de réaliser l'effort de définition de son concept stratégique de manière plus précise qu'elle ne l'a fait jusqu'à maintenant. Celui-ci ne devrait pas « ressortir » de l'exercice tactique des compétences, mais être « confirmé » par la pratique. Annoncée, mais retardée malgré l'instauration d'un service européen de l'action extérieure, la

[11] Pour H. BULL la posture de puissance civile n'était possible que parce que l'OTAN, et donc les Etats Unis, garantissait la sécurité de l'Europe, H. BULL, « Civilian Power Europe : A Contradiction in Terms ? », *Journal of Common Market Studies,* 1982, vol. 21, p. 151-152. ; V. égal., R. KAGAN, *La puissance et la faiblesse, Les Etats-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial*, New York, Plon, 2003, p. 88 et s.

[12] Z. LAÏDI, « Peut-on prendre la puissance européenne au sérieux ? », *op. cit*., p.32 ; l'auteur y énonce que « pour exister, l'Europe a besoin de construire sa différence. Et pour ce faire, elle a besoin de la construire par rapport à l'ensemble dont elle est sur le fond la plus proche : les Etats-Unis. C'est toujours avec celui dont on est le plus proche qu'on a besoin de marquer sa différence et avec lequel on a le plus de mal à le faire ».

[13] F. PETITEVILLE, *La politique internationale de l'Union européenne*, Paris, Sciences po les presses, 2006, p. 225.

nouvelle stratégie européenne doit effectuer ce travail d'introspection et d'affirmation identitaire.

L'exercice des relations extérieures implique nécessairement une expression identitaire dès lors qu'il conduit les acteurs internationaux pourvus d'orientations différentes à se faire face. L'ingéniosité de la construction d'une union politique reposant sur un mécanisme de coopération en matière de politique étrangère repose justement sur cette analyse. L'union des Etats membres face à leur environnement externe constitue un puissant outil de rapprochement de détermination identitaire. Cependant, les progrès accomplis par l'Union européenne et la poursuite de ses ambitions exigent néanmoins franchir une nouvelle étape dans cette affirmation en formalisant les résultats de ce rapprochement.

Il nous semble que ces circonstances devraient conduire l'Union européenne à adopter explicitement les lignes de force qui constituent les choix les plus fondamentaux de son identité politique. La détermination plus nette et explicite de l'identité européenne civile qui se profile derrière la mise en œuvre de sa politique internationale contribuerait fortement à l'achèvement d'un travail d'affirmation qui se réalise parallèlement sur les plans interne et externe. Elle faciliterait sans doute encore la perception de l'Union européenne en tant qu'acteur international autonome. Ainsi, les progrès effectifs et matérialisés de la construction identitaire permettront à la politique internationale de l'Union de franchir de nouvelles étapes dans ses efforts de projection visant à façonner son environnement international conformément à une vision européenne déterminée. Dans le cadre du développement de sa politique internationale, l'Union se doit donc d'assumer plus explicitement l'orientation stratégique qui semble se dessiner en opérant un choix définitif quant à son identité.

Bibliographie

I Ouvrages, cours et thèses 531
II Articles 540
III Notes et rapports 573
IV Documents officiels 575
A traités et accords internationaux 575
1 Traités européens 575
2 Accords internationaux conclus par l'Union européenne 575
3 Autres accords internationaux 579
B Documents des institutions de l'Union européenne 579
1 Conseil européen 579
2 Conseil de l'Union européenne 580
a Actes PESC 580
α Actions Communes et décisions s'y rapportant 580
β Positions communes 582
γ Décisions PESC 583
b Actes de droit général 586
α Règlements 586
β Directives 588
γ Décisions 589
c Conclusions et rapports 591
3 Commission européenne 591
4 Parlement européen 593
5 accords internes 594
C Organisation des Nations Unies 594
1- Conseil de sécurité : 594
2- Assemblée générale : 594
3 Autres documents des Nations Unies 594
D Institutions françaises 595
E Institutions des Etats Unis d'Amérique 595
F Autres institutions 595
A CPJI et CIJ 596
1 CPJI 596
a Avis : 596
b Affaires contentieuses 596
2 CIJ : 596
a Avis : 596
b Affaires contentieuses : 596
B CJUE et Tribunal de l'Union 597
1 Tribunal de l'Union 597
2 Cour de justice 597
a Délibération : 597
b Avis : 597
c Arrêts : 598
C Conseil d'Etat français 603
D CEDH : 603
VI Sites internet : 604

I Ouvrages, cours et thèses

ALLEN (D.), RUMMEL (R.) ET WESSELS (W.) (eds.), *European Political Cooperation, : towards a foreign policy for Western Europe,* London, Butterworths, 1982, VIII-184 p.

ALMEIDA (P.), *La difficile incorporation et mise en œuvre des normes du Mercosur, aspects généraux et exemple du Brésil*, Paris, LGDJ, 2013, XXVIII-451p.

AMATO (G.), BRIBOSIA (H.), DE WITTE (B.) (eds), *Genèse et destinée de la constitution européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2007, XXXI-1353p.

ARTS (K.), *Integrating Human Rights into Development Cooperation: The Case of the Lomé Convention*, The Hague/London/Boston, Kluwer Law International, 2000, VIII-376 p.

BADIE (B.) et DEVIN (G.) (dir.), *Le multilatéralisme : nouvelles formes de l'action internationale*, Paris, La découverte, 2007, 264 p.

BALMOND (L.) et BOURRINET (J.), *Les relations extérieures de l'Union européenne*, Paris, PUF, 1995, 126 p.

BATTISTELLA (D.), PETITEVILLE (F.), SMOUTS (M.C.) et VENNESSON (P.), *Dictionnaire des relations internationales*, Paris, Dalloz, 3ème éd., 2012, X-572 p.

BARTELS (L.), *Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements,* New York, Oxford University Press, 2005, LV-270 p.

BEURDELEY (L.), BROSSE (R. de la) et MARON (F.) (dir.*), L'Union européenne et ses espaces de proximité. Entre stratégie inclusive et partenariats : quel avenir pour le nouveau voisinage de l'Union ?*, Bruylant, Bruxelles, 2007, 372p.

BLOCKMANS (S.) et LAZOWSKI (A.) (éd.), *The European Union and Its Neighbours, A Legal Appraisal of the EU's Policies of Stabilisation*, *Partnership and Integration*, The Hague, TMC Asser Press, 2006, XXXII-653 p.

BLUMANN (C.) et DUBOUIS (L.), *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Litec, Paris, 2010, XV-828 p.

BOSKOVITS (K.), *Le juge communautaire et l'articulation des compétences normatives entre la Communauté européenne et ses États membres*, A. Sakkoulas/Bruylant, Athènes/Bruxelles, 1999, 876 p.

BOISSON DE CHAZOURNES (L.), « Relations entre organisations régionales et organisations universelles », *RCADI* 2010, vol. 347, 406 p.

BOSSE-PLATIERE (I.), *L'article 3 du traité UE : recherche sur une exigence de cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2009, XXVII-859 p.

BOURGEOIS (J.H.J.), DEWOST (J.-L.) et GAIFFE (M.-A.), *La Communauté européenne et les accords mixtes. Quelles perspectives ?*, Bruxelles, Presses interuniversitaires européennes, 1997, 114 p.

BOURRINET (J.) et TORRELLI (M.), *Les relations extérieures de la C.E.E.*, Vendôme, presses universitaires de France, Que sais-je ?,1980, 128 p.

BOUTROS-GHALI (B.), « Le droit international à la recherche de ses valeurs », *RCADI* 2000*,* vol. n° 286, pp. 17-38.

BUCHAN (D.), *Europe : l'étrange superpuissance*, Rennes, Apogée, 1993, 206p.

BUCHET DE NEUILLY (Y.), *L'Europe de la politique étrangère*, Paris, Economica, 2005, 255p.

BUFFOTOT (P.) (dir.), *La défense en Europe : nouvelles réalités, nouvelles ambitions*, Paris, la documentation française, 2001, 352p.

BURGOGUE-LARSEN (L.), LEVADE (A.), PICOD (F.) (dir.), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe, Parties I et IV « Architecture Constitutionnelle », Commentaire article par article*, Bruxelles, Bruylant, 2007, XIX-1106.

BRETHERTON (C.) et VOGLER (J.), *The European Union as a Global Actor*, Londres/New York, Routledge, 1999, XI-316p.

CAMERON (F.), *An Introduction to European Foreign Policy*, New York, Routledge, 2007, XX-255p.

CAMMILLERI-SUBRENAT (A.), *Le droit de la politique européenne de sécurité et de défense dans le cadre du traité de Lisbonne*, Paris, Lavoisier, 2010, IX-293 p.

CANDELA SORIANO (M.) (dir.), *Les droits de l'homme dans les politiques de l'Union européenne*, Bruxelles, Larcier, 2006, 283p.

CANNIZARO (E.) et PALCHETTI (P.) (éd.), C*ustomary International Law on the Use of Force. A Methodological Approach*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2005, XVI-347 p.

CHEMAIN (R.) et PELLET (A.) (dir.), *La Charte des Nations Unies, constitution mondiale ?,* Paris, Pedone, 2006, 237 p.

CLAPIÉ (M.), *Manuel d'institutions européennes*, 3ème éd., Paris, Flammarion, 2010, 444 p.

CORTEN (O.), *Le droit contre la guerre : l'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, Paris, Pedone, 2008, VII-867 p.

CORTRIGHT (D.) et LOPEZ (G. A.), *The Sanctions Décade. Assessing UN Stratégies in the 1990s,* Boulder, Londres, Lynne Rienner, 2000, XIV-274 p.

COT (J.-P), PELLET A. et FORTEAU (M.) (éd.), *La Charte des Nations Unies : commentaire article par article*, Paris, Economica, 3ème éd., 2005, 2 vol., 2363 p.

DARRIBEHAUDE (F.), *La participation de la Communauté européenne aux contre-mesures et aux sanctions internationales : problèmes de droit international et de droit communautaire*, thèse Paris 2, 2000, 466 p.

DELORD (G.), *La mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies par l'Union européenne*, thèse Nancy 2, 2011, 483 p.

DAILLIER (P.), FORTEAU (M.) et PELLET (A.), *Droit international public*, Paris, L.G.D.J, 2009, 8éme édition, 1709 p.

DASHWOOD (A.) et HILLION (C.) (éd.), *The General Law of E.C. Externals Relations*, Londres, Sweet & Maxwell, 2000, XV-314 p.

DE KERCHOVE (G.) et WEYEMBERGH (A.) (éd.), *Sécurité et justice : enjeu de la politique extérieure de l'Union européenne*, Bruxelles, éditions de l'université de Bruxelles, 2003, XII-325 p.

DE LACHARRIERE (G.), *La politique juridique extérieure*, Paris, Economica, 1983, 236 p.

DENZA (E.), *The Intergouvernmental Pillars of the European Union*, Oxford, University Press, 2002, 387p.

DERO (D.), *La réciprocité et le droit des Communautés et de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2006, XIII-571 p.

DE SCHOUTHEETE (Ph.), *La coopération politique européenne*, Nathan/Labor, Paris/Bruxelles, 1980, 238 p.

DE WILDE D'ESTMAEL (T.), *La dimension politique des relations économiques extérieures de la Communauté européenne,* Bruxelles, Bruylant, 1998, XVII – 445 p.

DONY (M.) (dir.), *L'Union européenne et le monde après Amsterdam*, Bruxelles, etudes européennes, 1999, 352 p.

DORMOY (D.), *Droit des organisations internationales*, Dalloz, Paris, 1995, VIII-116 p.

DUMOULIN (A.), MATHIEU (R.) et SARLET (G.), *La politique européenne de sécurité et de défense (PESD) De l'opératoire à l'identitaire*, Bruxelles, Bruylant, 2003, XXIII-938p.

DUMOULIN (M.) (éd.), *La Communauté Européenne de Défense, leçons pour demain ? / The European Defence Community, Lessons for the Future?*, Bruxelles/Bern/Berlin/Frankfurt/New York/Wien, PIE / P. Lang, 2000, 430 p.

DUKE (S.), *The Elusive Quest for European Security : From EDC to CFSP*, London, Macmillan, 1999, XVII-406 p.

DUPUY (P.-M.), « L'unité de l'ordre juridique international », *RCADI* 2002, vol. 297, 489 p.

DUPUY (P.-M.) et KERBRAT (Y.), *Droit international Public*, 11ème édition, Paris, Dalloz, 2012, XXX-929 p.

DUPUY (R.-J.), « L'Europe planétaire », *RCADE* 1994, vol. V, livre 2, pp. 1-10.

EECKHOUT (P.), *External Relations of the European Union, Legal and Constitutionnal Foundations*, Oxford University Press, 2004, LXII-490 p.

FAU-NOUGARET (M.), *La conditionnalité démocratique, étude de l'action des organisations internationales* , thèse, Bordeaux IV, 2004, 605 p.

FIERRO (E.), *the Eu's Approach to Human Rights Conditionnality in Practice*, La Haye, Martinus Nijoff publishers, 2003, xvii-433 p.

FLAESCH-MOUGIN (C.), *Les accords externes de la CEE, essai d'une typologie*, Bruxelles, éditions de l'ULB, 1979, 320 p.

FLAESCH-MOUGIN (C.) et LEBULLENGER (J.), *Regards croisés sur les intégrations régionales*, Bruxelles, Bruylant, 2010, XXI-512p.

FLAVIER (H.), *La contribution des relations extérieures à la construction de l'ordre constitutionnel de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2012, XXVI-885 p.

FORET (F.), *Légitimer l'Europe. Pouvoir et symbolique à l'ère de la gouvernance*, SciencesPo Les presses, Paris, 2008, 290 p.

FORTMANN (M.) et MARTIN (P.), *Le système politique américain*, PU de Montréal, Montréal, 2013, 5ème éd., 488 p.

GABAS (J-J.) (dir.), *L'Union européenne et les pays ACP : un espace de coopération à construire*, GEMDEV, Paris, Karthala, 1999, 459 p.

GALLET (B.), *La politique étrangère commune*, economica, Paris, 1999, 158 p.

GALLIE (M.), *L'accord de Cotonou et les contradictions du droit international :l'intégration des règles de l'Organisation mondiale du commerce et des droits humains dans la coopération ACP-CE*, thèse, Montréal - Paris XI, 2006, 2 vol., 535 p. et 270 p.

GALTUNG (J.), *The European Community: a Superpower in the Making,* London, George Allen and Unwin, 1973, 194 p.

GANSHOF VAN DER MEERSCH (W.), « L'ordre juridique des communautés européennes et le droit international », *RCADI* 1975, t. V, 433 p.

GERBET (P.), DE LA SERRE (F.), et NAFILYAN (G.), *L'union politique de l'Europe: jalons et textes*, Paris, la documentation française, 1998, 498p.

GINSBERG (R.), *The Foreign Policy Actions of the European Community,* Boulder, Lynne Rienner, 1989, XIII-203 p.

GINSBERG (R.), *The European Union in International Politics,* Lanham, Rowman and Littlefied, 2001 ; XXI-305 p.

GNESOTTO (N.), *La puissance et l'Europe,* Paris, Presses de Sciences Po, 1998, 136 p.

GNESOTTO (N.) (dir.), *La Politique de sécurité et de défense de l'UE. Les cinq premières années (1999-2004)*, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, Paris, 2004, 294 p.

GRANELL (F.), *La coopération au développement de la communauté européenne, Commentaire J. Mégret*, Bruxelles, éditions de l'université de Bruxelles, 2005, 397 p.

GROUX (J.) et MANIN (Ph.), *Les Communautés européennes dans l'ordre international*, Bruxelles-Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1984, 166 p.

HELD (C.-E.), *Les accords internationaux conclus par la Communauté économique européenne*, thèse, université de Lausanne, Vevey, Säuberlin & Pfeiffer, 1977, 239 p.

HELISKOSKI (J.), *Mixed agreements as a technique for organizing the international relations of the European Community and its member states*, The Hague/London/New York, Kluwer Law International, 2001, XXIII-321 p.

HILL (C.) (ed.), *The Actors in Europe* 's *Foreign Policy,* London, Routledge, 1996, XII-316 p.

HILL (C.) et SMITH (K.), *European Foreign Policy: Key Documents,* London, Routledge, 2000, XVII-477 p.

HIRSCH (M.), *The Responsibility of International Organizations toward Third Parties, Some Basic Principles*, Dordrecht/Boston, Martinus Nijhoff, 1995, XVI-220p.

HOLDGAARD (R.)*, External Relations of the European Community : legal reasoning and legal discourses,* Alphen aan den Rijn, Wolters Kluwer, 2008, XVI-504 p

HOLLAND (M.) (ed.), *The Future of European Cooperation, Essays on Theory and Practice,* London, Macmillan, 1991, XI-209 p.

HOLLAND (M.) (ed.), *Common Foreign and Security Policy: The Record and Reform,* London, Pinter, 1997, XIV-210 p.

HOWORTH (J.) and KEELER (J.) (eds.), *Defending Europe : the EU, NATO and the quest for European autonomy*, New York, Palgrave Macmillan, 2003, XII-247p.

ISAAC (G.) et BLANQUET (M.), *Droit général de l'Union européenne*, Sirey, 2012, 10e éd., XX-768 p.

JACQUET (P.), PISANI-FERRY (J.) et TUBIANA (L.), *Gouvernance mondiale*, conseil d'analyse économique, Paris, la documentation française, 2002, 507 p.

JOUANNET (E.) et RUIZ FABRI (H.) (dir.), *Impérialisme et droit international en Europe et aux Etats-Unis*, Paris, Société de législation comparée, 2007, 334p.

KAGAN (R.), *La puissance et la faiblesse, Les Etats-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial*, New York, Plon, 2003, 160 p.

KHADER (B.), *Le partenariat euro-mediterranéen après la conférence de Barcelone*, Paris, l'Harmattan, 1997, 229 p.

KIM (C.-O.), *La Communauté Economique Européenne dans les relations commerciales internationales : analyse de la politique commerciale commune*, Bruxelles, Presses universitaires de Bruxelles, 1971, XI-549 p. ;

KLEIN (P.), *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, Bruxelles, Bruylant, 1998, XXXII-673p.

KNODT (M.) et PRINCEN (S.) (eds.), *Understanding the European Union's External Relations,* London, Routledge, 2003, XIV-221 p.

KOUTRAKOS (P.), *EU International Relations Law*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2006, LXXIV-542 p.

KUYPER (P. J.), *The Implementation of International sanctions - The Netherlands and Rhodesia*, La Haye, Sijthoff and Noordhoff, 1978, XIV-358 p.

LAGRANGE (E.), *Les opérations de maintien de la paix et le Chapitre VII de la Charte des Nations unies,* Montchrestien, Paris, 1999, 181 p.

LAGRANGE (E.), *La représentation institutionnelle dans l'ordre international, une contribution à la théorie de la personnalité morale des organisations internationales*, The Hague/London/New York, Kluwer Law International, 2002, XIII-608 p.

LAÏDI (Z.), *La norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne*, Paris, Les presses de SciencesPo, 2008, 291 p.

LAROCHE (J.) (dir.), *Mondialisation et gouvernance mondiale*, 2003, Paris, PUF, 264 p.

LEFEBVRE (M.), *La politique étrangère américaine*, Paris, PUF, 2008, 128 p.

LEJEUNE (Y.), *Le statut international des collectivités fédérées à la lumière de l'expérience suisse*, LGDJ, 1984, XXIV-503 p.

LEMEILLEUR (L.), *Le pouvoir de sanctions économiques du Conseil de sécurité*, thèse Université de Grenoble, 1997, 594 p.

LENAERTS (K.), *Le juge et la constitution aux Etats-Unis d'Amérique et dans l'ordre juridique européen*, Bruxelles, Bruylant, 1988, XXIV-817 p.

LOUIS (J.-V.) et RONSE (T.), *L'ordre juridique de l'Union européenne*, Helbing&Lichtenhahn/Bruylant/LGDJ, Munich/Bruxelles/Paris, 2005, XXI-458 p.

LUCHAIRE (F.), « Les associations à la Communauté économique européenne », *RCADI* 1975, pp. 241-308.

MACLEOD (I.), HENDRY (I.D.) et HYETT (S.), *The External Relations of the European Communities*, Oxford, Clarendon Press, 1996, LXXXI-432 p.

McGOLDRICK (D.), *International relations law of the European Union*, London/New York, Longman, 1997, XVII-249 p

MAHIOU (A.), « Le droit international ou la dialectique de la rigueur et de la flexibilité », *RCADI* 2008, vol. 337, pp. 9-516 ;

MICHEL (V.), *Recherches sur les compétences de la Communauté européenne*, Paris, l'harmattan, 2003, 704 p.

MOLINIER (J.) (dir.), *Les principes fondateurs de l'Union européenne*, Paris, PUF, 2005, 280 p.

MOREAU DEFARGES (Ph.), *La stratégie d'influence de l'Union européenne. 1. l'Union européenne, empire démocratique*, Paris, IFRI, 2002, 80 p.

MOREAU DEFARGES (Ph.), *La gouvernance*, 2011, 4ème ed., Paris, PUF, 126 p.

NEFRAMI (E.), *Les accords mixtes de la Communauté européenne : aspects communautaires et internationaux*, Bruxelles, Bruylant, 2007, XVIII-711 p.

NEFRAMI (E.), *L'action extérieure de l'Union européenne : fondements, moyens, principes*, Paris, LGDJ, 2010, 208 p.

NUTTALL (S.), *European Political Cooperation,* Oxford, Clarendon Press, 1992, 342 p.

NUTTALL (S.), *European Foreign Policy,* Oxford, Oxford University Press, 2000, X-294 p.

NYE (J.), *Le leadership américain. Quand les règles du jeu changent*, Nancy, Presses universitaires de Nancy, 1992, XIII-266 p.

O'KEEFFE (D.), SCHERMERS (H.G.) (eds.), *Mixed Agreements*, Duventer, Kluwer Law international, 1983, X-248 p.

ORTEGA (M.), *L'intervention militaire et l'Union européenne,* Cahiers de Chaillot, 2001, n° 45, 145 p.

OTTRO ABIE (T.), *De l'Union africaine à un Etat fédéral africain*, Paris, l'harmattan, 2009, 128 p.

PELLET (A.), « Les fondements juridiques internationaux du droit communautaire », *RCADE*, 1994, vol. V, livre 2, pp. 193-271.

PESCATORE (P.), « Les relations extérieures des communautés européennes : contribution à la doctrine de la personnalité des organisations internationales », *RCADI* 1961, vol. 103, t II, 1961, pp. 1-244.

PESCATORE (P.), *Le droit de l'intégration*, Bruxelles, Bruylant, 2005, 100 p.

PESCATORE (P.), *L'ordre juridique des Communautés européennes*, Bruxelles, Bruylant, 2006, réimpression de l'ouvrage publié aux presses universitaires de Liège en 1975, 316 p.

PETERSON (J.) et SJURSEN (H.) (eds.), *A Common Foreign Policy for Europe?,* London, Routledge, 1998, xv-215 p. ;

PETIT (Y.), *Droit international du maintien de la paix*, Paris, LGDJ, 2000, 216 p.

PETITEVILLE (F.), *La politique internationale de l'Union européenne*, Paris, Sciences po les presses, 2006, 272 p.

PERROT (D.), *Les relations ACP/UE après le modèle de Lomé : quel partenariat ?*, Bruxelles, Bruylant, 2007, XXVI-533 p.

PIJPERS (A.), REGELSBERGER (E.) et WESSELS (W.) (eds.), *European Political Cooperation in the 80 's: A Common Foreign Policy For Europe?,* Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1988, XVII-381 p.

PINGEL (I.) (dir.), *Commentaire article par article des traités UE et CE : de Rome à Lisbonne*, Bâle/Paris/Bruxelles, Helbing Lichtenhahn/Dalloz/Bruylant, 2e édition, 2010, XXXVI-2236 p.

RAUX (J.*), Les relations extérieures de la Communauté économique européenne*, Paris, éditions Cujas, 1966, IV-557 p.

REGELSBERGER (E.), DE SCHOUTHEETE (PH.), NUTALL (S.) et GEOFFREY (E.), *The External relations of European political cooperation and the futur of EPC*, 1985, 57 p.

REVEILLARD (Ch.), *Les premières tentatives de construction d'une Europe fédérale : des projets de la résistance au traité de la C.E.D. (1940-1954)*, Paris, F.X. de Guibert, 2001, 421 p.

ROGER (A), *L'action environnementale extérieure de l'UE : les accords mixtes*, Paris, l'Harmattan, 2010, 202 p.

RIDEAU (J.), « Le rôle de l'Union Européenne en matière de protection des droits de l'homme », *RCADI* 1997, t. 265, pp. 9-480.

ROLLIN (R.), *Le droit international non écrit devant le juge français : contribution à l'étude comparée des jurisprudences du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation*, Thèse, Aix-Marseille 3, 2005, 457 p.

ROUSSEAU (Ch.), *Droit international public*, Paris, Dalloz, 5ème éd., 1970, 412 p.

ROUYER-HAMERAY (B.), *Les compétences implicites des organisations internationales*, Paris, L.G.D.J., 1962, 110 p.

RUSSETT (B.) et ONEAL (J.), *Triangulating Peace: Democracy, Interdependence and International Organizations*, New York, W. W. Norton, 2001, 393 p.

SALMON (J.) (dir.), *dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, XLI-1198 p.

SAURON (J.-L.), *Comprendre le traité de Lisbonne*, Gualino éditeur, Paris, 2008, 351 p.

SICILIANOS (L.-A.), *L'ONU et la democratisation de l'Etat – Systemes regionaux et ordre juridique universel*, Paris, Pedone, 2000, 321 p.

SIMON (D.), *Le système juridique communautaire*, Paris, PUF, 2001, 3eme édition, 779 p.

SINOU (D.), *L'Union Européenne, Acteur Juridique de la Protection Internationale des droits de l'homme*, thèse, Paris II, soutenue le 14 décembre 2007, 447 p.

SJOSTEDT (G.), *The External Role of the European Community,* Farnborough, Saxon House, 1977. VIII-273 p.

SMITH (H.), *European Union Foreign Policy. What it is and what it does,* London, Pluto Press, 2002, XIV-299 p. ;

SMITH (K.), *European Union foreign policy in a changing world*, Cambridge, Polity, 2003, XIII-274 p.

SMITH (M.), *Europe* 's *Foreign and Security Policy. The Institutionalization of Cooperation,* Cambridge, Cambridge University Press, 2004, XV-291 p.

SOETENDORP (B.), *Foreign Policy in the EU,* London, Pearson Education, 1999, V-170 p.

SPERDUTI (G.), « Le principe de souveraineté et le problème des rapports entre le droit international et le droit interne », *RCADI* 1976, vol. 153, pp. 319-411.

STETTER (S.), *EU Foreign and Interior Policies. Cross-pillar politics and the social construction of sovereignty*, Routledge, London and New York, 2007, XXI-238 p.

SUR (S.), Les relations intenrationales, Paris, Montchrestien, 6ème éd., 2011, XV-598 p.

TAULEGNE (B.), *Le Conseil européen*, Paris, PUF, 1993, 505 p.

TELÒ (M.), *Relations internationales. Une perspective européenne*, éditions de l'université de Bruxelles, Bruxelles, 2008, 209 p.

TERPAN (F.), *La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, 540 p.

TOOZE (R.) et MAY (Ch.) (dir.), *Authority and Markets: Susan Strange's Writings on International Political Economy*, New York, Palgrave, 2002, VIII-286 p.

TRIEPEL (H.), « Les rapports entre le droit international et le droit interne », *RCADI* 1923, pp. 73-121

VENTURA (D.), *Les asymétries entre le MERCOSUR et l'Union européenne : les enjeux d'une association interrégionale*, Paris, l'Harmattan, 2003, 501p.

WALDOCK (C.H.M.), « The regulation of the use of force by individual states in international law », *RCADI* 1952, vol. 81, pp. 451-517.

WALZ (G.-A.), « Les rapports du droit international et du droit interne », *RCADI* 1937, pp. 375-456.

WEHBERG (H.), « L'interdiction du recours à la force : le principe et les problèmes qui se posent », *RCADI* 1951, vol. 78, 121 p.

WHITE (B.), *Understanding European Foreign Policy,* London, Palgrave, 2002, XI-196 p. ;

WHITMAN (R.), *From Civilian Power to Superpower? The International Identity of the European Union,* London, Macmillan, 1998, X-251 p.

YASSEEN (M. K.), « L'interprétation des traités d'après la convention de Vienne sur le droit des traités », *RCADI* 1976, vol. 151, pp. 1-114.

ZOLLER (E.), *La politique étrangère et de sécurité commune en Europe*, Saarbrücken : Universität des Saarlandes, 1993, 25 p.

ZOUREK (J.), *L'interdiction de l'emploi de la force en droit international*, Sijthoff, leyde, 1974, 155 p.

II Articles

ABI-SAAB (G.), « De la sanction en droit international. Essai de clarification », *in Theory of International Law at the Threshold of the 21st Century. Essays in Honour of K. Skubiszewski,* La Haye, Londres, Boston, Kluwer law international, 1996, pp. 61-77.

ABRAHAM (R.), « Les normes du droit communautaire et du droit international devant le juge administratif français » *in Droit international et droit communautaire, perspectives actuelles*, colloque de la SFDI, Paris, Pedone, 2000, pp. 283-293.

ALLAND (D.), « La coutume internationale devant le Conseil d'État : l'existence sans la primauté », *RGDIP* 1997, pp. 1053-1067.

ALLAND (D.), « Consécration d'un paradoxe : primauté du droit interne sur le droit international », *RFDA* 1998, pp. 1094-1104.

ALLEN (D.), "Who Speaks for Europe? The Search for an Effective and Coherent Foreign Policy", *in* PETERSON (J.) et SJURSEN (H.) (eds.), *A Common Foreign Policy for Europe?,* London, Routledge, 1998, pp. 41-58.

ALLEN (D.) et SMITH (M.), "Relations with the Rest of the World", *JCMS Annual review of the European Union* 2006, vol. 44, pp. 155-170.

ALLOT (P.), "Adherence to and Withdrawal from Mixed Agreements", *in* O'KEEFFE (D.), SCHERMERS (H.G.) (eds.), *Mixed Agreements*, Duventer, Kluwer Law international, 1983, pp. 99-100.

AMERASINGHE (C.F.), "Liability to third parties of member States of international organizations: practice, principle and juridical precedent", *International and Comparative Law Quaterly* 1991, vol. 40, pp. 259-280.

ANDREANI (G.), « Force et diplomatie. A propos de la guerre du Kosovo », *AFRI* 2000, p. 163-178.

ANGELET (N), « La mise en œuvre des mesures coercitives économiques des Nations Unies dans la Communauté européenne », *RBDI* 1993, n°2, pp. 500-533.

ARTS (K.), "ACP-EU relations in a new era : the Cotonou agreement", *CMLR* 2003, vol. 40, n° 1, pp. 95-116.

AUVRET-FINCK (J.), « Les procédures de sanction internationale en vigueur dans l'ordre interne de l'Union et la défense des droits de l'homme dans le monde », *RTDE* 2003, pp. 1-21.

AUVRET-FINCK (J.), « la dimension politique globale du partenariat ACP-UE : premier état des lieux » *in les dynamiques du droit européen en début de siècle,* études en l'honneur de Jean-claude Gautron, Paris, Pedone, 2004, pp. 545-561.

BACHELIER (G.), « La place de la coutume internationale en droit français », *RFDA* 1997, pp. 1068-1082

BACOT-DÉCRIAUD (M.), « La PESD : montée en puissance et perfectibilité », *in* BUFFOTOT (P.) (dir.), *La défense en Europe, avancées et limites*, Paris, La Documentation Française, 2005, pp.191-192 ;

BAGAYOKO-PENONE (N.), « L'opération Artémis, un tournant pour la politique européenne de sécurité et de défense ? », *Afrique contemporaine,* 1/2004, p. 101-116

BALZACQ (Th.), « La politique européenne de voisinage, un complexe de sécurité à géométrie variable », *Cultures & Conflits* 2007, n°2, pp. 31-59 (disponible sur http://conflits.revues.org).

BARATTA (R.), "Overlaps between European Community Competence and European Union Foreign Policy Activity" *in* CANNIZARO (E.) (éd.), *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague-London-New York, Kluwer law international, 2002, pp. 51-75.

BARBE (E.), « L'influence de l'Union européenne dans les autres enceintes internationales », *in* DE KERCHOVE (G.) et WEYEMBERGH (A.), *Sécurité et justice : enjeu de la politique extérieure de l'Union européenne*, Bruxelles, éditions de l'université de Bruxelles, 2003, pp. 211-216.

BARONCINI (E.), "The treaty making power of the EuropeanCommission", *in* DONY (M.) et ROSSI (L. S.), *Démocratie, cohérence et transparence. Vers une constitutionnalisation de l'Union européenne ?* , éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2008, pp. 195-216.

BENLOLO-CARABOT (M.), « La CJCE et la protection des valeurs fondamentales de l'ordre juridique communautaire », *RMCUE* 2009, pp. 380-386.

BENOIT (L.), « La lutte contre le terrorisme dans le cadre du deuxième pilier : un nouveau volet des relations extérieures de l'Union européenne », *RDUE* 2002, pp. 283-313.

BENOIT (L.), « Le lancement des premières opérations militaires de l'Union européenne – Quelques remarques sur l'affermissement de la PESD », *RMCUE* 2004, n° 477, pp. 235-240.

BENOIT-ROHMER (F.), « L'adhésion de l'Union de la Convention européenne des droits de l'homme », *JDE* 2011, pp. 285-293.

BERRAMDANE (A.), « L'application de la coutume internationale dans l'ordre juridique communautaire », *CDE* 2000, pp. 253-280.

BERGÉ (J.-S.), « Les mots de l'interaction : compétence, applicabilité et invocabilité », *JDI* 2012, pp. 1005-1020.

BERGÉ (J.-S.), « De la hiérarchie des normes au droit hiérarchisé : figures pratiques de l'application du droit à différents niveaux », *JDI* 2013, pp. 3-25.

BERTIN (T.) et VULIC (A.), « Dix ans après, la Bosnie-Herzégovine et l'action de l'Union européenne », *AFRI* 2006, pp. 559-574.

BEULAY (M.), « Les arrêts *Kadi* et *Al Barakaat International Foundation*, réaffirmation par la Cour de justice de l'autonomie de l'ordre juridique communautaire vis-à-vis du droit international », *RMCUE* 2009, pp. 32-40.

BEULAY (M.), « La mise en œuvre des "smart sanctions" des Nations Unies par les Etats membres et la Communauté européenne », *RMCUE* 2009, pp. 367-372.

BEURDELEY (L.), « L'Union européenne et ses périphéries : entre intégration et nouvelle politique de voisinage », *RMCUE* 2005, pp. 567-582.

BEURDELEY (L.), « Le devenir des relations entre l'Union européenne et son voisinage maghrébin et méditerranéen : vers une refondation du partenariat », *in* BEURDELEY (L.), BROSSE (R. de la) et MARON (F.) (dir.*), L'Union européenne et ses espaces de proximité. Entre stratégie inclusive et partenariats : quel avenir pour le nouveau voisinage de l'Union ?*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 199-238.

BIEBER (R.), "Democratic Control of International Relations of the European Union" *in* CANNIZARO (E.) (éd.), *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague-London-New York, Kluwer law international, 2002, pp. 105-115.

BISCOP (S.), « La stratégie européenne de sécurité : premier bilan d'un projet d'intégration », *Défense nationale* 2006, vol. 62, pp. 53-63.

BJÖRKLUND (M.), "Responsibility in the EC for Mixed Agreements- Should Non-Member Parties Care?", *Nordic Journal of International Law* 2001, pp. 373-402.

BLECKMANN (A.), "The Mixed Agreements of the EEC in Public International Law", *in* O'KEEFFE (D.), SCHERMERS (H.G.) (eds.), *Mixed Agreements*, Duventer, Kluwer Law international, 1983, pp. 160-163 ;

BLIN (O.), « La stratégie communautaire dans l'Organisation mondiale du commerce », *JDI* 2006, pp. 89-125.

BLUMANN (C.), « Le Conseil européen », *RTDE* 1976, pp. 1-20

BLUMANN (C.), « Présidence(s) de l'Union européenne », *in* BERRAMDANE (A.), CREMER (W.), PUTTLER (A.) et ROSETTO (J.), *Quel avenir pour l'intégration européenne ? Regards croisés franco-allemands sur le traité de Lisbonne*, Tours, Presses universitaires François-Rabelais, 2010, pp. 35-55.

BONO (G.) « La PESC et la PESDC dans la Constitution européenne : évaluation sur la base du projet de la Convention », *AFRI* 2004, pp. 556-563.

BOSSE-PLATIERE (I.), « La contribution de la Cour de justice des Communautés européennes à la cohérence de l'Union européenne », note sous arrêt du 20 mai 2008, *Commission c/ Conseil*, C-91/05, *RTDE* 2009, pp. 573-600.

BOTHE (M.), "Peace-Keeping", *in* B. SIMMA (dir.), *The. Charter of the United Nations: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2002, pp. 648-700.

BOTHE (M.), « Sécurité collective et équilibre de l'ordre international : de la bipolarité à la multipolarité ? » *in Les métamorphoses de la sécurité collective -Droit, pratique et enjeux stratégiques,* journée franco-tunisienne de la SFDI, Pedone, Paris, 2005, pp. 265-269.

BOTTEGHI (D.) et LIBER (S.-J.), « De deux questions de droit international public et d'une question de procédure contentieuse », *AJDA* 2010, pp. 1635-1642.

BOURRICHE (M.), « La cohérence de la politique européenne de coopération au développement », *in* DONY (M.) et ROSSI (L. S.), *Démocratie, cohérence et transparence. Vers une constitutionnalisation de l'Union européenne ?* , éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2008, pp. 249-263.

BOYER (Y.), « La prolifération des armes conventionnelles et des technologies à double usage », *in* CORNISH (P.), VAN HAM (P.) et KRAUSE (J.) (dir.), *L'Europe et le défi de la prolifération*, Cahiers de Chaillot n° 24, 1996, pp. 23-34.

BOYER (Y.), « Les opérations militaires et de police de l'Union Européenne », *Annuaire stratégique et militaire 2004*, pp.213-224.

BRANDTNER (B.) et ROSAS (A.), "Human rights and the external relations of the European Community: an analysis of doctrine and practice", *EJIL* 1998, pp. 468-490.

BRIBOSIA (H.), « Subsidiarité et répartition des compétences entre l'Union et ses Etats membres dans la Constitution européenne », *RDUE* 2005, pp. 25-64.

BRIMMER (E.), « Les tensions transatlantiques aux Nations Unies et le recours à la force », *AFRI* 2005, p. 89-103

BRODIN (C.), « Union Européenne - Amérique latine : entre libre échange et partenariat stratégique », *Questions internationales* 2004, n° 9, septembre-octobre, pp. 85-93.

BRODIN (C.), « L'efficacité de l'aide européenne pour le développement », *AFRI* 2006, pp. 591-603.

BROYELLE (C.), « La responsabilité de l'Etat du fait de la coutume internationale », *AJDA* 2011, pp. 2482-2486

BRÜCKNER (P.), « La coopération politique européenne », *RMCUE* 1982, pp. 59-63.

BRUMMER (K.), "Imposing Sanctions: The Not So 'Normative Power Europe' ", *EFAR* 2009, n° 14, pp. 191-207.

BULL (H.), "Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms? ", *JCMS* 1982, vol. 21, n° 2, pp. 149-170.

BURGORGUE-LARSEN (L.), « Prendre les droits communautaires au sérieux ou la force d'attraction de l'expérience européenne en Afrique ou en Amérique Latine » *in Mélanges J.- C. Gautron*, Paris, Pedone, 2004, pp. 563-580.

CACCAMISI (D.), « La conditionnalité politique dans les relations de coopération au développement de la Communauté européenne », *Annales de Droit de Louvain* 2005, vol. 65, n° 3-4, pp. 284-353.

CAMERON (F.), "CFSP Reform: A Commission Perspective", *in* KOSKENNIEMI (M.) (ed.), *International Law Aspects of the European Union*, The Hague/London/Boston, Kluwer Law International, 1998, pp. 45-56.

CAMMILLERI-SUBRENAT (A.), « L'Union Européenne et la paix » *in Mélanges J.- C. Gautron*, Paris, Pedone, 2004, pp. 581-608.

CANDELA SORIANO (M.), « L'Union européenne et la protection des droits de l'Homme dans la coopération au développement : le rôle de la conditionnalité politique », *RTDH* 2002, pp. 875-900.

CANDELA SORIANO (M.), « Analyse de l'évolution de l'action extérieure de l'UE dans le domaine des droits de l'homme, de la démocratie et de l'Etat de droit », *Revue de la faculté de droit de l'université de Liège* 2005, n° 1, pp. 5-42.

CANNIZARO (E.), "The Scope of EU Foreign Power. Is the EC Competent to Conclude Agreements with Third States including Human Rights Clauses?" *in* CANNIZARO (E.) (éd.), *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague-London-New York, Kluwer law international, 2002, pp. 297-319.

CANNIZZARO (E.), "The Neo-Monism of the European Legal Order" *in* CANNIZZARO (E.) , PALCHETTI (P.) et WESSEL (R.) (dir), *International Law as Law of the European Union,* Boston/Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2011, pp. 35 à 58.

CAPORASO (J. A.), "The European Union and Forms of State : Westphalian, Regulatory or Post-modern ?", *JCMS* 1996, pp. 29-52

CASOLARI (F.), « L'insertion du droit international dans l'ordre juridique de l'Union européenne : analyse à la lumière du processus de réforme institutionnelle en cours », *in* DONY (M.) et ROSSI (L. S.), *Démocratie, cohérence et transparence. Vers une constitutionnalisation de l'Union européenne ?* , éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2008, pp. 125-153.

CASSELLA (S.), « Les suites de l'arrêt Kadi de la CJCE : quel équilibre entre protection de la sécurité internationale et respect des droits de l'homme ? » *AFDI* 2010, pp. 709-736 ;

CASSESE (A.), " 'Ex injuria ius oritur'. Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community? ", *EJIL* 1999, vol. 10/1, pp. 23-31.

CASSIA (P.) et SAULNIER (E.), « L'imbroglio de la banane », *RMCUE* 1997, pp. 527-544.

CAVICCHIOLI (L.), "The Relations between the European Community and the International Labour Organization" *in* CANNIZARO (E.) (éd.), *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague-London-New York, Kluwer law international, 2002, pp. 261-269.

CHAOUAD (R.), « Une Europe stratégique post-américaine est-elle envisageable ? », *RIS* 2011, vol. 2, n° 82, pp. 159-166.

CHARPENTIER (J.), « La coopération politique entre les Etats membres des Communautés européennes », *AFDI* 1979, pp. 753-778.

CHARPENTIER (J.),« Le contrôle de la Cour de justice de la conformité au Traité des accords en vigueur conclus par la Communauté », *RMCUE* 1997, pp. 413-421.

CHEMAIN (R.), « les "suites" de l'arrêt *Kadi* », *RMCUE* 2009, pp. 387-393.

CHRISTOFOROU (T.), "The World Trade Organization, its Dispute Settlement System and the European Union : a Preliminary Assessment of nearly ten Years of Application", *in mélanges Bourrinet*, Paris, la documentation française, pp. 257-278.

CIAMPI (A.), « L'Union européenne et le respect des droits de l'Homme dans la mise en œuvre des sanctions devant la Cour européenne des droits de l'Homme », *RGDIP* 2006, pp. 85-116.

CLARKE (M.), « Le débat sur une OTAN globale », *Politique étrangère* 2009, vol. 74, n° 4, pp. 779-790.

CLOOS (J.), « EU-UN cooperation on crisis Management — Putting Effective Multilateralism into Practice», *in* WOUTERS (J.), HOFFMEISTER (F.) et RUYS (T.) (dir.), *The United Nations and the European Union: An Ever Stronger Partnership*, La Haye, T. M. c. Asser Press, 2006, pp. 259-265.

COMBACAU (J.), « Le droit international : bric-à-brac ou système ? », *Archives philosophiques du droit* 1986, t. 31, pp. 85-105

CONTE (B.), « L'aide de l'Union européenne dans le domaine de l'intégration régionale : l'exemple de l'Afrique de l'Ouest », dans GEMDEV, *La convention de Lomé en questions : diagnostics, méthodes d'évaluation et perspectives*, Paris, Karthala, 1998, pp. 155-165

COOPER (R.), "Hard Power, Soft Power and the Goals of Diplomacy", *in* HELD (D.) and KOENIG-ARCHIBUGI (M.) (eds.), *American Power in the 2lst Century*, Oxford, Polity Press, 2004, pp. 167-180

CORTEMBERT (S.), « La politique de coopération au développement » *in* AUVRET-FINCK (J.) (dir.) *L'Union européenne, carrefour de coopération,* L.G.D.J., journée nationale CEDECE des 28 et 29 avril 2000, 2002, pp. 371-393.

CORTEN (O.), « Droit, force et légitimité dans une société internationale en mutation », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques* 1996, vol. 37, pp. 86-87.

CORTEN (O.), « Les ambigüités de la référence au droit international comme facteur de légitimation. Portée et signification d'une formalisation du discours légaliste » *in* CORTEN (O.), DELCOURT (B.) (éd.), *Droit, légitimation et politique extérieure : l'Europe et la guerre du Kosovo*, Bruxelles, Bruylant, 2001, pp. 223-259.

CORTEN (O.), « La référence au concept d'intégrité territoriale comme facteur de légitimation de la politique extérieure de l'Union », *Revue d'Intégration européenne* 2002, pp. 137-161.

COSTE (J.), « L'appui de l'Union européenne à l'intégration régionale : une (double) projection trompeuse ? Le cas de l'Afrique de l'Ouest », J.J. GABAS (dir.), *L'Union européenne et les pays ACP : un espace de coopération à construire*, GEMDEV, Paris, Karthala, 1999, pp. 168-185.

CURRIE (J.), « NATO's Humanitarian Intervention in Kosovo: Making or Breaking International Law ? », *Canadian Yearbook of International Law* 1998, pp. 303-331.

DABON (D.), « Dakar-Bruxelles : regards croisés sur un partenariat évasif », in *les dynamiques du droit européen en début de siècle,* études en l'honneur de Jean-claude GAUTRON, Paris, Pedone, 2004, pp. 609-631.

DAILLIER (P.), « Contribution au débat entre monisme et dualisme de l'ordre juridique de l'Union européenne », *RMCUE* 2009, pp. 394-396

D'ARCY (Fr.), « Les perspectives du Mercosur : comparaison avec l'Union européenne », *Droit et société* 2005, pp. 19-37.

D'ARGENT (P.), « Arrêt "Kadi" : le droit communautaire comme droit interne », *JDE* 2008, pp. 265-268 ;

DAUDET (Y.), « La restauration de l'État, nouvelle mission des Nations unies ? », *in* DAUDET (Y.), (dir.), *Les Nations unies et la restauration de l'Etat,* Quatrième rencontres internationales de l'IEP d'Aix-en-provence, 16 et 17 décembre 1994, Paris, Pedone, 1995, 190 pages, pp. 17-31.

DAVID (E.), « Les sanctions économiques prises contre l'Argentine dans l'affaire des Malouines », *RBDI* 1984/1985, vol. 1, pp. 151-165.

DAVID (O.) et SUISSA (J.-L.), « Apogée de Mars ou naissance de Vénus ? - Les européens et la puissance à la veille de 1914 », *in* HUISSOUD (J.-M.) et ROYER (P.) (dir.), *Europe : la puissance au bois dormant, Paris*, PUF, 2008, pp. 5-17.

DE BURCA (G.), "The European Court of Justice and the International Legal Order after Kadi", *Harvard International Law Journal* 2010, pp. 1-49

DECAUX (E.), « Le processus de décision de la PESC : Vers une politique étrangère européenne »*in* CANNIZARO (E.) (éd.), *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague-London-New York, Kluwer law international, 2002, pp. 17-49.

DEHARBE (D.), « Les solutions Koné et Aquarone, un coup d'arrêt à la réception du droit international par le juge administratif », *Les petites affiches* 1998, n° 93, pp. 13-23

DE HOOP SCHEFFER (J.), « Les relations OTAN-UE au seuil d'une nouvelle ère », *Défense nationale* 2008, vol. 64, n° 7, pp. 115-123

DEHOUSSE (F.), « Les caractéristiques fondamentales de la politique étrangère et de sécurité commune » *in* LOUIS (J.-V.) et DONY (M.) (dir.), *Commentaire J. Mégret, le droit de la CE et de l'Union européenne. 12 Relations extérieures*, Bruxelles, éditions de l'Université de Bruxelles, pp. 441-461.

DEHOUSSE (F.), « Les mécanismes de la PESC » *in* LOUIS (J.-V.) et DONY (M.) (dir.), *Commentaire J. Mégret, le droit de la CE et de l'Union européenne. 12 Relations extérieures*, Bruxelles, éditions de l'Université de Bruxelles, pp. 463-514.

DEHOUSSE (F.), « Les questions relatives à la sécurité de l'Union » *in* LOUIS (J.-V.) et DONY (M.) (dir.), *Commentaire J. Mégret, le droit de la CE et de l'Union européenne. 12 Relations extérieures*, Bruxelles, éditions de l'Université de Bruxelles, pp. 515-547.

DEHOUSSE (F.), « Réalisations de la PESC. Les actes adoptés dans le cadre de la PESC » *in* LOUIS (J.-V.) et DONY (M.) (dir.), *Commentaire J. Mégret, le droit de la CE et de l'Union*

européenne. 12 Relations extérieures, Bruxelles, éditions de l'Université de Bruxelles, pp. 549-579.

DEHOUSSE (F.), « Les dispositions du traité constitutionnel en matière de politique étrangère » *in* LOUIS (J.-V.) et DONY (M.) (dir.), *Commentaire J. Mégret, le droit de la CE et de l'Union européenne. 12 Relations extérieures*, Bruxelles, éditions de l'Université de Bruxelles, pp. 581-588.

DEHOUSSE (F.) et GHEMAR (K.), « Le traité de Maastricht et les relations extérieures de la Communauté européenne », *EJIL* 1994, vol. 5, pp. 151-172.

DEHOUSSE (F.) et MACZKOVICS (C.), « Les arrêts *open skies* de la Cour de justice : l'abandon de la compétence externe implicite de la Communauté ? », *Journal des tribunaux : Droit européen* 2003, pp. 225-236

DEHOUSSE (R.), « Fédéralisme, asymétrie et interdépendance : aux origines de l'action internationale des composantes de l'État fédéral », *Études internationales* 1989, vol. 20, n° 2, pp. 283-309.

DEHOUSSE (R.), « L'Europe politique a-t-elle encore un avenir ? », *AFRI* 2006, pp. 530-545.

DE KERCHOVE (G.) et MARQUARDT (S.), « Les accords internationaux conclus par l'Union européenne », *AFDI* 2004, pp. 803-825.

DELAPLACE (D.), « L'Union européenne et la conditionnalité de l'aide au développement », *RTDE* 2001, pp. 609-626.

DE LA SERRE (F.), « La Communauté, acteur international ? », *Pouvoirs* 1994, n° 69, pp. 107-116.

DE LA SERRE (F.), « L'élargissement à l'Est de l'Union Européenne : quelles perspectives pour la PESC ? » *in Mélanges J.- C. Gautron*, Paris, Pedone, 2004, pp. 701-713.

DE LA SERRE (F.), « L'architecture institutionnelle de l'Union européenne comme acteur international : genèse et évolution », *in* HELLY (D.) et PETITEVILLE (F.), *L'Union européenne, acteur international*, Paris, L'Harmattan, 2005, pp. 23-40.

DELCOURT (B.), « La décision de recourir à la force contre la Yougoslavie : quels niveaux de pouvoir ? Quel rôle pour l'Europe ? », *in* CORTEN (O.) et DELCOURT (B.) (éd.), *Droit, légitimation et politique extérieure :l'Europe et la guerre du Kosovo*, Bruxelles, Bruylant, 2001, pp. 31-84.

DELCOURT (B.), « Usage de la force et promotion des valeurs et normes internationales : quel(s) fondement(s) pour la politique européenne de sécurité et de défense ? », *Études internationales* 2003, vol. 34, n° 1, pp. 5-24

DELCOURT (B.), « La séduction du concept d'impérialisme libéral auprès des élites européennes : vers une redéfinition de la politique étrangère de l'Union européenne » *in* JOUANNET (E.) et RUIZ FABRI (H.) (dir.), *Impérialisme et droit international en Europe et aux Etats-Unis*, Paris, Société de législation comparée, 2007, pp. 73-114.

DELCOURT (B.) et REMACLE (E.), « La PESC à l'épreuve du conflit yougoslave: acteurs, représentations, enseignements» *in* DURAND (M.F.), DE VASCONCELOS (A.) (dir.), *La PESC : ouvrir l'Europe au monde,* Paris, Presses de Sciences Po, 1998, pp. 227-272.

DELORS (J.), « L'unité de l'Europe : un projet pour le XXIe siècle », *RDUE* 2005, pp. 709-719.

DELPEUCH (C.) et MESSERLIN (P. A.), « Sortir de l'impasse des accords de partenariat économique. Pour une initiative des pays ACP à l'OMC », *AFRI* 2009, pp. 613-632.

DE SCHOUTHEETE (Ph.), « Le rapport Tindemans : dix ans après », *Politique étrangère* 1986, n°2, pp. 527-538.

DE SCHOUTHEETE (Ph.),« Identité européenne et volonté politique », *Studia Diplomatica* 1998, vol. 51, n° 6, pp. 69-73.

DE SCHOUTHEETE (Ph.) et ANDOURA (S.), "The Legal Personality of the European Union", *Studia Diplomatica* 2007, Vol. 60, n° 1, pp. 233-243.

DE SCHUTTER (O.), L'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme : feuille de route de la négociation », *RTDH* 2010, pp. 535-573

DESGAGNÉ (R.), "European Union Practice in the Field of International Humanitarian Law – An overview" *in* KRONENBERGER (V.) (éds.), *The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2001, pp. 455-477.

DE WALSCHE (A.), « La procédure de conclusion des accords internationaux » *in* LOUIS (J.-V.) et DONY (M.) (dir.), *Commentaire J. Mégret, le droit de la CE et de l'Union européenne. 12 Relations extérieures*, Bruxelles, éditions de l'Université de Bruxelles, 2005, pp. 77-111.

DE WALSCHE (A.), « Le contrôle juridictionnel des accords internationaux » *in* LOUIS (J.-V.) et DONY (M.) (dir.), *Commentaire J. Mégret, le droit de la CE et de l'Union européenne. 12 Relations extérieures*, Bruxelles, éditions de l'Université de Bruxelles, 2005, pp. 141-166.

DE WILDE D'ESTMAEL (T.), « La politique étrangère et de sécurité commune. Essai d'évaluation au-delà du syndrome yougoslave », *Revue Politique* 1996, n°3, pp. 17-47.

DE WITTE (B.), « Using International Law for the European Union's Domestic Affairs » *in* CANNIZZARO E., PALCHETTI (P). and WESSEL (R. A.) (dir), *International Law as Law of the European Union*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2011, pp. 133-156.

DEWOST (J. L.), « La Communauté, les dix et les « sanctions » économiques : de la crise iranienne à la crise des malouines », *AFRI* 1982, pp. 215-232.

DEWOST (J.-L.), « La Communauté européenne et l'Organisation Mondiale du Commerce » *in Mélanges J.- C. Gautron*, Paris, Pedone, 2004, pp. 647-655.

DOMESTICI-MET (M.-J.), « La Communauté et l'Union européenne face au défi yougoslave, 2ème partie : l'Europe communautaire a exercé une gestion conservatoire », *RMCUE* 1997, pp. 261-269.

DONY (M.), « Les accords mixtes » *in* LOUIS (J.-V.) et DONY (M.) (dir.), *Commentaire J. Mégret, le droit de la CE et de l'Union européenne. 12 Relations extérieures*, Bruxelles, éditions de l'Université de Bruxelles, 2005, pp. 167-199.

DOPAGNE (F.), « Arrêt "Intertanko" : l'appréciation de la validité d'actes communautaires au regard de conventions internationales (Marpol 73/78, Montego Bay) », *Journal de droit européen* 2008, pp. 241-243.

DRAZEN (P.) et CONDORELLI (L.), « L'ONU et la crise yougoslave », *AFDI* 1992, pp. 32-60.

DROUET (M.), « La perspective de l'intégration des Balkans occidentaux à l'UE comme modalité de leur stabilité politique », *in* DROUET (M.) et RICHET (X.) (dir.), *Vers l'élargissement de l'Union européenne à l'Europe du Sud-Est*, Rennes, PUR, pp. 147-171.

DU BOIS (P.), « Anciennes et nouvelles menaces : les enjeux de la sécurité en Europe », *Relations internationales* 2006, vol. 1, n° 125, pp. 5-16.

DUBOS (O.), « L'Union européenne : sphynx ou énigme » *in Mélanges J.- C. Gautron*, Paris, Pedone, 2004, pp. 29-56.

DUBOUIS (L.), « Les trois logiques de la jurisprudence Sarran », *RFDA* 1999, pp. 57-66.

DUBOUT (E.), « La relativité de la distinction des normes du droit de l'Union européenne et du droit international » in BUGORGUE-LARSEN (L.), DUBOUT (E.), MAITROT DE LA MOTTE (A.) et TOUZE (S.), *les interactions normatives – Droit de l'Union européenne et droit international*, Paris, Pedone, 2012, pp. 17-52.

DUCHÊNE (Fr.), "The European community and the uncertainties of interdependence", *in* M. KOHNSTAMM, W. HAGER (eds.), *A Nation Writ Large? Foreign Policy Problems before the European Community*, Londres, Macmillan, 1973, pp. 1-21.

DUMORTIER (G.) et LACHAUME(J.-F.), « L'application des conventions internationales : le contrôle du juge sur le respect de la condition de réciprocité », *RFDA* 2010, pp. 1133-1156.

DUMOULIN (A.), « La sémantique de la « stratégie » européenne de sécurité. Lignes de forces et lectures idéologiques d'un préconcept », *AFRI* 2005, pp. 632-646.

DUMOULIN (A.), « La PESD après l'échec du traité constitutionnel européen : avenirs possibles », *AFRI* 2006, pp. 706-721.

DUMOULIN (A.), « L'UEO crépusculaire », *Défense nationale et sécurité collective* 2006, pp. 25-33.

DUMOULIN (A.), « L'adaptation de la stratégie européenne de sécurité, le livre blanc sur la sécurité et le nouveau concept stratégique de l'OTAN : un recadrage des postures », *AFRI* 2009, pp. 165-181.

DUMOULIN (A.), BONNEU (M.) et MANIGART (Ph.), « Du poids des opinions publiques européennes », *RMCUE* 2009, pp. 174-178.

DUPUY (P.-M.), « Sécurité collective et organisation de la paix », *RGDIP* 1993, n° 3, pp. 617-627.

DUPUY (P.-M.), « Droit des traités, codification et responsabilité internationale », *AFDI* 1997, pp. 7-30.

DUPUY (R.-J.), « Le rôle respectif des Etats membres et des organes communautaires dans les relations extérieures de la Communauté économique européenne », *in Institutions communautaires et institutions nationales dans le développement des Communautés,* Bruxelles, Institut d'études européennes Université libre de Bruxelles, 1968, pp. 231-287.

DUSÉPULCHRE (G.), « Dimension politique de la politique communautaire de coopération au développement, quelle cohérence ? », *in* DONY (M.) et ROSSI (L. S.), *Démocratie, cohérence et transparence. Vers une constitutionnalisation de l'Union européenne ?* , éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2008, pp. 265-286.

DUTHEIL DE LA ROCHERE (J.), « Le droit international fait-il partie du droit anglais ? (Réflexions sur les relations entre le droit international et le droit interne au Royaume-Uni, à la lumière de l'appartenance communautaire de ce pays) », *Mel. Reuters*, 1981, pp. 243-268.

DUTHEIL DE LA ROCHERE (J.), « L'ère des compétences partagées. A propos de l'étendue des compétences extérieures de la Communauté européenne », *RMCUE* 1995, pp. 461-470.

DUTHEIL DE LA ROCHERE (J.), « Droit de l'Union, droit international et droits fondamentaux », *in Mélanges Ph. Léger*, Paris, Pedone, 2006, pp. 151-161.

ECKES (C.), « International Law as Law of the EU: The Role of the Court of Justice» *in* CANNIZZARO (E.), PALCHETTI (P.) and WESSEL (R. A.) (Eds), *International Law as Law of the European Union*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2011, pp. 353-377.

ECONOMIDES (C. P.) et KOLLIOPOULOS (A. G.), « La clause de déconnexion en faveur du droit communautaire : une pratique critiquable », *RGDIP* 2006, pp. 274-302.

EDWARDS (G.), "Common Foreign and Security Policy: Incrementalism in Action?", *in* KOSKENNIEMI (M.) (ed.), *International Law Aspects of the European Union*, The Hague/London/Boston, Kluwer Law International, 1998, pp. 3-17.

EECKHOUT (P.), "The Domestic Legal Status of the WTO Agreement. Interconnecting Legal Systems", *CMLR* 1997, pp. 14-24.

EHLERMAN (C.-D.), "Mixed Agreements : A list of Problems", *in* O'KEEFFE (D.), SCHERMERS (H.G.) (eds.), *Mixed Agreements*, Duventer, Kluwer Law international, 1983, p. 1-23.

EHLERMANN (C.-D.), « Communautés européennes et sanctions internationales – une réponse à J. Verhoeven », *RBDI* 1984-1985, pp. 96-112.

EMILIOU (N.), "The death of exclusive competence ?", *EL Rev*. 1996, p. 294-311.

ENSKOG (D.), « La malédiction de l'article 301 », *RMCUE* 1999, n° 427, pp. 224-227.

ETIENNE (J.), « Arrêt "Merck Genéricos" : La compétence d'interprétation d'un accord international conclu par la Communauté et les États membres », *JDE* 2008, pp. 46-48.

FAU-NOUGARET (M.), « La « bonne gouvernance » dans les relations juridiques internationales », *RMCUE* 2001, pp.171-174.

FERNANDEZ-MAUBLANC (L.-V.), « L'évolution contrastée des compétences retenues par les États membres » *in Mélanges J.- C. Gautron*, Paris, Pedone, 2004, pp. 321-332.

FERNANDES PASARIN (A. M.), « Les Etats membres et la représentation extérieure de l'UE », *AFRI* 2009, pp. 583-594.

FEUER (G.), « Un nouveau paradigme pour les relations entre l'union européenne et les Etats ACP, l'accord de Cotonou du 23 juin 2000 », *RGDIP* 2002, pp. 269-293.

FICCHI (L.), « L'Etat de droit et la jurisprudence communautaire », *in* DONY (M.) et ROSSI (L. S.), *Démocratie, cohérence et transparence. Vers une constitutionnalisation de l'Union européenne ?* , éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2008, pp. 111-120.

FINK-HOOIJER (F.), "The Common Foreign and Security Policy of the European Union", *EJIL* 1994, vol. 5, pp. 173-198.

FITOUSSI (P.), « La stratégie environnementale de l'Union européenne », *Revue de l'OFCE* 2007, vol. 3, n° 102, pp. 381-413.

FLAESCH-MOUGIN (C.), « Les accords externes de la CEE », *RTDE* 1990, pp. 85-126.

FLAESCH-MOUGIN (C.), « Le traité de Maastricht et les compétences externes de la Communauté européenne : à la recherche d'une politique externe de l'Union », *CDE* 1993, pp. 351- 398.

FLAESCH-MOUGIN (C.), « La participation aux organisations internationales, une question majeure abordée de manière lacunaire par les traités communautaires » *in* LOUIS (J.-V.) et DONY (M.) (dir.), *Commentaire J. Mégret, le droit de la CE et de l'Union européenne. 12 Relations extérieures*, Bruxelles, éditions de l'Université de Bruxelles, 2005, pp. 341-367.

FLAESCH-MOUGIN (C.), « Le statut de la Communauté européenne au sein des organisations internationales» *in* LOUIS (J.-V.) et DONY (M.) (dir.), *Commentaire J. Mégret, le droit de la CE et de l'Union européenne. 12 Relations extérieures*, Bruxelles, éditions de l'Université de Bruxelles, 2005, pp. 369-397.

FLAESCH-MOUGIN (C.), « La participation aux organisations internationales, une question majeure abordée de manière lacunaire par les traités communautaires » *in* LOUIS (J.-V.) et DONY (M.) (dir.), *Commentaire J. Mégret, le droit de la CE et de l'Union européenne. 12 Relations extérieures*, Bruxelles, éditions de l'Université de Bruxelles, 2005, pp. 399-437.

FLORY (M.), «La politique commerciale et la politique de développement», *in Trente ans de droit communautaire*, *Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes,* 1984, pp. 414-424.

FORTEAU (M.), « La CJCE et la Cour européenne des droits de l'homme face à la question de l'articulation du droit européen et du droit des Nations Unies. Quelques remarques iconoclastes », *RMCUE* 2009, pp. 397-402.

FORTEAU (M.), « La contribution de l'Union européenne au développement du droit international général. Les limites du particularisme ? », *JDI* 2010, pp. 887-910.

FRANCK (R.), « Penser historiquement les relations internationales », *AFRI* 2003, pp. 42-65

GABARDA (O.), « Vers la compétence de la juridiction administrative pour le contrôle de la réciprocité des engagements internationaux ? », *Les petites affiches* 2003, vol. 170, pp. 2-3.

GAGLIARDI (A.-F.), "the right of individuals to invoke the provision of a mixed agreements before the national courts : a new message from Luxembourg ? " , *ELR* 1999, n°24, pp. 276-292.

GAJA (G.), "The European Community's Rights and Obligations under Mixed Agreements", *in* O'KEEFFE (D.), SCHERMERS (H.G.) (eds.), *Mixed Agreements*, Duventer, Kluwer Law international, 1983, p. 133-140.

GAJA (G.), "Trends in Judicial Activism and Judicial Self-Restraint relating to Community Agreements" *in* CANNIZARO (E.) (éd.), *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague-London-New York, Kluwer law international, 2002, pp. 117-134.

GARZON CLARIANA (G.), « La mixité : le droit et les problèmes pratiques », in BOURGEOIS (J.H.J.), DEWOST (J.-L.) et GAIFFE (M.-A.), *La Communauté européenne et les accords mixtes. Quelles perspectives ?*, Bruxelles, Presses interuniversitaires européennes, 1997, pp. 15-26.

GATTINI (A.), "Effects of Decisions of the UN Security Council in the EU Legal Order" *in* CANNIZZARO (E.), PALCHETTI (P.) and WESSEL (R. A.) (Eds), *International Law as Law of the European Union*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2011, pp. 215-227

GAUTRON (J.-C.) et GRARD (L.), « Le droit international dans la construction de l'Union européenne » *in Droit international et droit communautaire, perspectives actuelles*, colloque de la SFDI, Paris, Pedone, 2000, pp. 11-152.

GAUTTIER (P.), "Horizontal Coherence and the External Competences of the European Union", *ELR* 2004, vol. 10, n° 1, pp. 23-41.

GESLIN (A.), « Le pouvoir d'habilitation du Conseil de sécurité : la délégation des pouvoirs du Conseil aux organisations internationales », *RBDI* 2004, n° 2, pp. 484-497.

GESLIN (A.), « Réflexions sur la répartition de la responsabilité entre l'organisation internationale et ses Etats membres », *RGDIP* 2005, pp. 539-579.

GINSBERG (R.), "Conceptualizing the European Union as an International Actor: Narrowing the Theoretical Capability-Expectations Gap", *JCMS* 1999, vol. 37, pp. 429-454.

GIOVACHINI (L.), « L'Agence européenne de défense : un progrès décisif pour l'Union ? », *Politique étrangère* 2004, pp. 177-189

GOUJON (A.), « L'Europe élargie en quête d'identité : légitimation et politisation de la politique européenne de voisinage », *Politique européenne* 2005, n° 15, p. 137-163.

GOWLLAND-DEBBAS (V.), "The Limits of Unilateral Enforcement of Community Objectives in the Framework of UN Peace Maintenance", *EJIL* 2000, vol. 11/2, pp. 361-383.

GOYBET (C.), « Aide au développement, Démocratie et Droits de l'homme, premier bilan », *RMCUE* 1993, pp. 775-787.

GRAF VON KIELMANSEGG (S.), "The meaning of Petersberg : some considerations on the legal scope of ESDP operations", *CMLR* 2007, pp. 629-648.

GRAHAM (K.), "UN-EU cooperation on security: In search of "Effective Multilateralism" and Balanced division of Tasks", *in* WOUTERS (J.), HOFFMEISTER (F.) et RUYS (T.) (dir.), *The United Nations and the European Union: An Ever stronger Partnership*, La Haye, T. M. c. Asser Press, 2006, pp. 281-303.

GRARD (L.), « L'Union européenne, sujet de droit international », *RGDIP* 2006, pp. 337-372.

GREVI (G.), "Trans-governmental cooperation under CFSP: institutional and normative profiles", *in* DONY (M.) et ROSSI (L. S.), *Démocratie, cohérence et transparence. Vers une constitutionnalisation de l'Union européenne ?*, éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2008, pp. 287-305.

GREWE (C.) et RUIZ FABRI (H.), « La situation respective du droit international et du droit communautaire dans le droit constitutionnel des États » *in Droit international et droit communautaire, perspectives actuelles*, colloque de la SFDI, Paris, Pedone, 2000, pp. 251-282.

HANF (D.) et DENGLER (P.), « Les accords d'association » *in* LOUIS (J.-V.) et DONY (M.) (dir.), *Commentaire J. Mégret, le droit de la CE et de l'Union européenne. 12 Relations extérieures*, Bruxelles, éditions de l'Université de Bruxelles, 2005, pp. 293-324.

HASTINGS (M.), « Comment être voisins. L'Europe et ses dynamiques marginales »,*in* BEURDELEY (L.), DE LA BROSSE (R.) et MARON (F.) (dir.), *L'Union européenne et ses espaces de proximité,* Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 23-37.

HARMONIC (A.), « Cohérence et action extérieure de l'Union européenne », *RMCUE* 2008, pp. 675-679.

HAROCHE (P.), « La présidence du Conseil européen : histoire d'un mythe constitutionnel », *RMCUE* 2010, pp. 277- 285.

HAUPAIS (N.), « Utopisme ? Réalisme ? la centralisation du recours à la force au sein des Nations Unies », *AFRI* 2011, pp. 79-93.

HELIKOSKI (J.), « The jurisdiction of the Court of justice to give preliminary rulings on the interpretation of mixed agreements », *Nordic Journal of International Law* 2000, n°69, pp. 395-412.

HERDINA (A.), « La politique européenne de voisinage. Un partenariat pour la réforme », *in* BEURDELEY (L.), DE LA BROSSE (R.) et MARON (F.) (dir.), *L'Union européenne et ses espaces de proximité,* Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 39-48.

HERZ (J .), "Military Capabilities – A Step Forward in ESDP?", *European Security Review* 2009, no. 46, pp. 13-17.

HIGGINS (R.), "The legal consequences for Member States of non-fulfilment by international organizations of their obligations towards third parties: provisional report", *Annuaire de l'Institut de droit international* 1995, vol. 66-I, pp. 249-469.

HIGGINS (R.), "The Concept of the State — Variable Geometry and Dualist Perceptions" *Mélanges Abi-Saab*, Martinus Mijhoff Publishers, La Haye/Londres/Boston, 2001, pp. 547-561.

HILL (C.), "The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role", *JCMS* 1993, n° 3, vol. 31, pp. 305-328.

HILL (C.), "Closing the Capabilities-Expectations Gap?"*, in* PETERSON (J.) and SJURSEN (H.) (eds), *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*, London and New York, Routledge, 1998, pp. 91– 107.

HOFFMEISTER (F.), « Les politiques de coopération au développement et d'assistance économique, technique et financière et les droits de l'homme », *in* CANDELA-SORIANO (M.), *Les droits de l'homme dans les politiques de l'Union européenne*, Bruxelles, Larcier, 2006, pp. 255-268.

HOFSTÖTTER (M.), "Suspension of Rights by International Organisations – The European Union, the European Communities and other international organisations" *in* KRONENBERGER (V.) (éds.), *The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2001, pp. 23-52.

HOWORTH (J.), « L'intégration européenne et la défense : l'ultime défi ? », *Cahiers de Chaillot*, n° 43, novembre 2000, VI-119 p.

HOWORTH (J.) et JAQUET (Ch.), « La France, l'OTAN et la sécurité européenne : statu quo ingérable, renouveau introuvable » *Politique étrangère* 2002, pp. 1001-1016.

HOWORTH (J.), « OTAN et PESD :complexités institutionnelles et réalités politiques », *Politique étrangère* 2009, vol. 74, n° 4, pp. 817-828.

HOWORTH (J.), « Quelles avancées pour la politique européenne de sécurité et de défense ? », *AFRI*, 2009, pp. 85-97.

HOWORTH (J.), JAQUET (Ch.), « La France, l'OTAN et la sécurité européenne : statu quo ingérable, renouveau introuvable » *Politique étrangère* 2002, pp. 1001-1016.

HOWORTH (J.) et PAROISSIEN (E.), « OTAN et PESD : complexités institutionnelles et réalités politiques », *Politique étrangère* 2009, pp. 817-828.

IRONDELLE (B.), « L'Europe de la défense à la croisée des chemins ? », *Critique internationale* 2005, vol. 1, n° 26, pp. 45-55.

JACQUÉ (J.-P.), « La participation de la Communauté économique européenne aux organisations internationales universelles », *AFDI*, 1975, pp. 924-948.

JACQUÉ (J.-P.),« Primauté du droit international versus protection des droits fondamentaux », *RTDE* 2009, pp. 161-179.

JOURE (E.), « L'Union européenne et l'Afrique, de Yaoundé à Cotonou », *RJP* 2004, pp. 361-371.

KADDOURI (H.), « La valeur ajoutée de la politique européenne de voisinage en matière de conditionnalité politique », *RMCUE* 2009, pp. 107-117.

KDHIR (M.), « Le juge français et le droit international non écrit » *RDP* 2003, pp. 1581-1605.

KAMP (K.-H.), « L'OTAN après le Kosovo : ange de paix ou gendarme du monde ? ». *Politique étrangère* 1999, n°2, pp. 245-256.

KINTIS (A.G.), "The EU's Foreign Policy and the War in Former Yougoslavia" *in* HOLLAND (M.) (ed.), *the Common foreign and Security Policy: The Reconrd and Reforms*, London, Pinter, 1997, pp. 148-173.

KLABBERS (J.), "Restraints on the Treaty-Making Powers of Member States Deriving from EU Law:Towards a Framework for Analysis" *in* CANNIZARO (E.) (éd.), *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague-London-New York, Kluwer law international, 2002, pp. 151-175.

KELLEY (J.), "New wine in old wineskins: promoting political reforms through the new European Neighbourhood Policy", *JCMS* 2006, vol. 4, n°1, pp. 29-55.

KEOHANE (D.), "The Absent Friend: EU Foreign Policy and Counter-Terrorism", *JCMS* 2008, pp. 125-146.

KERBRAT (Y.), « Le différend relatif à l'usine MOX de Sellafield (Irlande/Royaume-Uni) : connexité des procédures et droit d'accès à l'information en matière environnementale », *AFDI* 2004, pp. 607-623.

KERBRAT (Y.) et MADDALON (Ph.), « Affaire de l'Usine MOX: la CJCE rejette l'arbitrage pour le règlement des différends entre Etats membres », *RTDE* 2007, pp.154-182.

KLEIN (P.), « Responsabilité pour les faits commis dans le cadre d'opérations de paix et étendue du pouvoir de contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme : quelques considérations critiques sur l'arrêt Behrami et Saramati », *AFDI* 2007, pp. 43-64.

KOUTRAKOS (P.), "Inter-Pillar Approaches to the European Security and Defence Policiy – The economic aspects of security" *in* KRONENBERGER (V.) (éds.), *The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2001, pp. 435-453.

KOSKENNIEMI (M.), « Entre Utopie et Apologie : la politique du droit international », *in* KOSKENNIEMI (M.), *La politique du droit international*, Paris, Pedone, 2007, pp. 51-96.

KOSKENNIEMI (M.), "International Law Aspects of the Common foreign and Security Policy", *in* KOSKENNIEMI (M.) (ed.), *International Law Aspects of the European Union*, The Hague/London/Boston, Kluwer Law International, 1998, pp. 27-44.

KOVAR (R.), « La mise en place d'une politique commerciale commune et les compétences des Etats membres de la Communauté économique européenne en matière de relations internationales et de conclusion des traités », *AFDI* 1970, pp. 783-828

KOVAR (R.), « La participation des Communautés européennes aux conventions multilatérales », *AFDI* 1975, pp. 903-923.

KRÄMER (L.), « L'Union européenne et la gouvernance environnementale mondiale », *RTDE* 2011, pp. 593-614.

KROLIK (C.), « Baptême réussi pour les quotas européens de l'aviation », *Environnement* 2012, pp. 19-21.

KRONENBERGER (V.), "Common Foreign and Security Policy – International Law aspects of the Association of Third States with the common positions of the council of the European Union" *in* KRONENBERGER (V.) (éds.), *The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2001, pp. 351-373.

LABAYLE (H.) et MEHDI (R.), « Le contrôle juridictionnel de la lutte contre le terrorisme : les *black lists* de l'Union dans le prétoire de la Cour de justice », *RTDE* 2009, pp. 231-265.

LAGRANGE (Ph.), « Responsabilité des États pour actes accomplis en application du chapitre VII de la Charte des Nations Unies : à propos de la Décision de la Cour européenne des droits de l'homme (Grande Chambre) sur la recevabilité des requêtes », *RGDIP* 2008, pp. 85-110.

LAÏDI (Z.), « Peut-on prendre la puissance européenne au sérieux ? », Les cahiers européens de sciences po 2005, n° 5, pp. 1-32 (article disponible sur http://www.cee.sciences-po.fr/fr/publications/les-cahiers-europeens.html).

LAVRANOS (N.), "Protecting European Law from International Law", *EFAR* 2010, n° 15, pp. 265–282.

LEBEN (Ch.), « Nature des Communautés », *Revue Droits* 1991, n°14, pp. 61-72.

LEBULLENGER (J.), « Les dispositions commerciales de l'accord de partenariat ACP/CE de Cotonou confrontées aux règles de l'OMC », *RAE* 2001-2002, pp. 75-91.

LEBULLENGER (J.), « Quel(s) partenariat(s) entre la CE et les pays et groupements régionaux latino-américains ? » *in Mélanges J.- C. Gautron*, Paris, Pedone, 2004, pp. 715-744.

LEFEBVRE (M.), « La politique de voisinage : nouveau départ pour une ambition géopolitique », *RMCUE* 2007, pp. 22-26.

LEFEBVRE (M.), « la puissance par les institutions – Outils et moyens de la politique extérieure européenne », *in* HUISSOUD (J.-M.) et ROYER (P.) (dir.), *Europe : la puissance au bois dormant, Paris*, PUF, 2008, pp. 49-66.

LE FLOCH (G.), « Le principe de l'interdiction du recours à la force a-t-il encore valeur positive ? », *Droit et cultures* 2009, vol. 57, pp. 49-76.

LEJEUNE (Y.), « le droit fédéral belge des relations internationales », *RGDIP* 1994, pp. 577-626.

LEMAIRE (S.), « Le juge judiciaire et le contrôle de la réciprocité dans l'application des traités internationaux », *Recueil Dalloz Sirey* 2007, vol 33, pp. 2322-2326.

LEMAIRE-PROSCHE (G.), « La coopération politique européenne : vers une politique étrangère commune ? », *Etudes Internationales* 1991, pp. 787-797.

LENAERTS (K.), « La constitutionnalisation de l'ordre juridique de l'Union européenne », in *Itinéraires d'un constitutionnaliste, Mélanges Francis Delpérée.*, Bruxelles/Paris,Bruylant/LGDJ, 2007, pp. 815–831.

LEONARD (S.), « La stratégie commune de l'Union européenne à l'égard de la région méditerranéenne » *in* DUMOULIN (M.) et DUCHENNE (G.) (dir.*), L'Europe et la Méditerranée : actes de la VIe Chaire Glaverbel d'études européennes*, 2001, Bruxelles, PIE, pp. 281-300.

LEONARD (G.) et SIMON (D.), « La mise en œuvre de la politique commerciale commune : passage de la période de transition à la période définitive », *RTDE* 1971, pp. 107-158.

LERAY (E.) et POTTEAU (A.), « Réflexions sur la cohérence du système de contrôle de légalité des accords internationaux conclus par la Communauté européenne », *RTDE* 1998, pp. 535-572.

LESGUILLONS (H.), « L'extension des compétences de la CEE par l'article 235 du Traité de Rome », *AFDI* 1974, pp. 886-904.

LHOEST (O.), « La production et le commerce des armes, et l'article 223 du traité instituant la Communauté européenne », *RBDI* 1993, pp. 176-207.

LOUIS (J.-V.), « Le fonds européen de la coopération monétaire », *CDE* 1973, pp. 255-297.

LOUIS (J.-V.), « La Communauté et ses Etats membres dans les relations extérieures », *Revue d'intégration européenne* 1983, pp. 203-235.

LOUIS (J.-V.), « Les relations internationales de l'Union économique et monétaire » *in Droit international et droit communautaire, perspectives actuelles*, colloque de la SFDI, Paris, Pedone, 2000, pp. 387-413.

LOUIS (J.-V.), « Les relations extérieures de l'Union économique et monétaire »*in* CANNIZARO (E.) (éd.), *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague-London-New York, Kluwer law international, 2002, pp. 77-103.

LOUIS (J.-V.), « La doctrine AETR et les impératifs de l'action externe de l'Union européenne », *in* COLNERIC (N.), EDWARD (D.), PUISSOCHET (J.-P.) et RUIZ-JARABOCOLOMER (D.) (éd.), *Une communauté de droit, Mél. Rodríguez Iglesias*, Berlin, BWV, 2003, pp. 315-327.

LOUIS (J.-V.), « La personnalité juridique internationale de la Communauté et de l'Union européenne » *in* LOUIS (J.-V.) et DONY (M.) (dir.), *Commentaire J. Mégret, le droit de la CE et de l'Union européenne. 12 Relations extérieures*, Bruxelles, éditions de l'Université de Bruxelles, 2005, pp. 25-56.

LOUIS (J.-V.), « La compétence de la CE de conclure des accords internationaux » *in* LOUIS (J.-V.) et DONY (M.) (dir.), *Commentaire J. Mégret, le droit de la CE et de l'Union européenne. 12 Relations extérieures*, Bruxelles, éditions de l'Université de Bruxelles, 2005, pp. 57-75.

LOUIS (J.-V.), « L'insertion des accords dans l'ordre juridique de la Communauté et des États membres » *in* LOUIS (J.-V.) et DONY (M.) (dir.), *Commentaire J. Mégret, le droit de la CE et de l'Union européenne. 12 Relations extérieures*, Bruxelles, éditions de l'Université de Bruxelles, 2005, pp. 113-140.

LOUIS (J.-V.), « Les accords antérieurs conclus par les États membres et le droit communautaire » *in* LOUIS (J.-V.) et DONY (M.) (dir.), *Commentaire J. Mégret, le droit de la CE et de l'Union européenne. 12 Relations extérieures*, Bruxelles, éditions de l'Université de Bruxelles, 2005, pp. 201-211.

LOUIS (J.-V.), « Les accords conclus au titre des deuxième et troisième piliers » *in* LOUIS (J.-V.) et DONY (M.) (dir.), *Commentaire J. Mégret, le droit de la CE et de l'Union européenne. 12 Relations extérieures*, Bruxelles, éditions de l'Université de Bruxelles, 2005, pp. 325-335.

LOUIS (J.-V.), « L'espace euro, l'Union européenne et le FMI » , *Revue d'économie financière* 2007, pp. 123-139.

MADDALON (Ph.), « L'action extérieure de l'Union européenne », *RTDE* 2005, pp. 493-532.

MADDALON (Ph.), « L'action extérieure de l'Union européenne », *Europe* 2008, n° 7, dossier : « Le traité de Lisbonne : oui, non, mais à quoi ? », pp. 61-65.

MALJEAN-DUBOIS (S.), « L'affaire de l'usine Mox devant les tribunaux internationaux », *JDI* 2007, pp. 437-471.

MANIN (Ph.), « L'influence du droit international sur la jurisprudence communautaire » *in Droit international et droit communautaire, perspectives actuelles*, colloque de la SFDI, Paris, Pedone, 2000, pp. 153-168.

MANIN (Ph.), « L'adhésion de l'Union européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales » in ROSSI (L.S.) (dir.), *Vers une nouvelle architecture de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 261-262.

MANKOU (M.), « Droits de l'Homme, démocratie et Etat de droit dans la convention de Lomé IV », *RJP* 2000, pp. 313-331.

MANNERS (I.), "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?", *JCMS* 2002, pp. 235-258.

MARCHAT (P.), « Quelles frontières pour quelle Europe ? », *RMCUE* 2005, pp. 141-148.

MARCHISIO (S.), "EU's membership in International Organizations" *in* CANNIZARO (E.) (éd.), *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague-London-New York, Kluwer law international, 2002, pp. 231-260.

MARQUARDT (S.), "The Conclusion of International Agreements Under Article 24 of the Treaty on European Union" *in* KRONENBERGER (V.) (éds.), *The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2001, pp. 333-349.

MARQUARDT (S.), « La capacité de l'Union européenne de conclure des accords internationaux dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale », *in* DE KERCHOVE (G.) et WEYEMBERGH (A.) (éd.), *Sécurité et justice : enjeu de la politique extérieure de l'Union européenne*, Bruxelles, éditions de l'université de Bruxelles, 2003, pp. 179-194.

MATHIEU (B.) et VERPEAUX (M.), « À propos de l'arrêt Sarran : le point de vue du constitutionnaliste », *RFDA* 1999, p. 67-76.

MAUBERNARD (C.), « L'"intensité modulable" des compétences externes de la Communauté européenne et de ses Etats membres », *RTDE* 2003, pp. 229-246.

MELLERAY (F.), « Refus du juge administratif de contrôler la condition de réciprocité de l'article 55 de la Constitution et article 6-1 de la Convention européenne des Droits de l'Homme », *Les petites affiches* 2003, vol. 164, pp. 6-8.

MELLERAY (F.), « Engagement de la responsabilité de l'État du fait de l'application d'une coutume internationale » *Droit administratif* 2011, n° 12, pp. 45-46.

MENAS PARRAS (F. J.), « Retour sur Kadi : de la nécessité d'une jurisprudence de type Solange I dans les rapports entre le droit de l'union européenne et le droit des Nations Unies », *CDE* 2010, pp. 683-729.

MENGOZZI (P.), « Les droits et les intérêts des entreprises, le droit de l'OMC et les prérogatives de l'Union européenne : vers une doctrine communautaire des « politicals questions » », *RDUE* 2005, pp. 229-237.

MICHEL (V.), « Fonction de juger, réciprocité et Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme », *RTDH* 2003, pp. 1379-1408.

MICHEL (V.), « Les compétences externes implicites : continuité jurisprudentielle et clarification méthodologique », *Europe* 2006, pp. 4-8.

MILAS (R.), « La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne : la volonté et l'engagement extérieur de l'UE », *RDUE* 2005, pp. 273-310.

MILLET-DEVALLE (A.-S.), « A propos de la position commune de l'Union européenne relative aux règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires du 8 décembre 2008 », *RGDIP* 2009, pp. 95-112.

MILLET-DEVALLE (A.-S.), « L'UE et le contrôle des exportations d'armements et de biens et technologies à double usage », *in* J.-C. MARTIN (dir.), *La gestion des frontières extérieures de l'Union européenne : défis et perspectives en matière de sécurité et de sureté*, Paris, Pedone, colloque de Nice des 4 et 5 novembre 2010, pp. 77-99.

MOMTAZ (D.), « L'"intervention d'humanité" de l'OTAN au Kosovo et la règle du non recours à la force », *RICR* 2000, p. 89-101.

MONTAUT (I.), « La communautarisation du second et du troisième piliers du traité de l'Union européenne, dans la perspective de la réforme institutionnelle de la CIG de 1996 », *RMCUE* 1997, p. 335-349.

MOREAU DEFARGES (Ph.), « Le multilatéralisme et la fin de l'Histoire », *Politique étrangère* 2004, pp. 575-585.

MOREL (J.-F.), « Les relations UE-OTAN :une vision européenne », *Défense nationale* 2004, vol. 60, n° 5, pp. 135-144 ;

MOUTON (J. D.), « L'Union européenne face à l'intervention militaire en Irak », *in* R. KHERAD (dir.), Les implications de la guerre en Irak, actes du colloque d'Angers du 12 mai 2004, Paris, Pedone, 2005, pp. 29-36.

MOUTOUH (H.), « Le "référé diplomatique" sur la sellette », *Recueil Dalloz Sirey* 2003, vol 14, pp. 931-934.

MUSSO (C.), « Les clauses "droits de l'homme" dans la pratique communautaire », *Droits fondamentaux*, n° 1, juillet-décembre 2001, pp. 67-89.

NAUD (F), « L'embargo: une valse à trois temps Nations Unies, Union Européenne et Etats membres », *RMCUE* 1997, pp. 25-33.

NEFRAMI (E.), "International Responsibility of the European Community and of the Member States under Mixed Agreements" *in* CANNIZARO (E.) (éd.), *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague-London-New York, Kluwer law international, 2002, pp. 193-205.

NEFRAMI (E.), « La politique commerciale commune selon le traité de Nice », *CDE*, 2001, pp. 605-646.

NEFRAMI (E.), « La politique étrangère et de sécurité commune et l'identité de l'Union européenne », *AFDI* 2004, pp. 826-860.

NEFRAMI (E.), « La mixité éclairée dans l'arrêt « MOX » du 30 mai 2006 : une double interaction, un triple apport », *RDUE* 2007, vol. 3, pp. 687-713.

NEFRAMI (E.), « L'invocabilité des accords OMC tributaire du régime juridique des accords mixtes : à propos de l'arrêt Merck Genéricos-Produtos Farmacêuticos Lda de la Cour de justice, du 11 septembre 2007 », *RMCUE* 2008, pp. 227 à 232.

NEFRAMI (E.), « Exigence de cohérence et action extérieure de l'Union européenne », *in* MICHEL (V.) (dir.), *Le droit, les institutions et les politiques de l'Union européenne face à l'impératif de cohérence,* Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 2009, pp. 50-79.

NEFRAMI (E.), « Renforcement des obligations des Etats membres dans le domaine des relations extérieures », *RTDE* 2009, pp. 601-621.

NEFRAMI (E.), "The Duty of Loyalty : Rethinking its Scope through its Application in the Field of EU External Relations" *CML Rev.* 2010, pp. 331-338.

NEFRAMI (E.), "Mixed Agreements as a Source or EU Law" *in* CANNIZARO (E.), PALCHETTI (P.) et WESSEL (R.) (dir.), *International Law as Law of the European Union*, Boston/Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2011, pp. 325-350.

NEFRAMI (E.), « La solidarité et les objectifs d'action extérieure de l'Union européenne » *in* C. BOUTAYEB (dir.), *La solidarité dans l'Union européenne. Éléments constitutionnels et matériels*, Paris, Dalloz, 2011, pp. 137-154.

NESI (G.), "The Relations between the European Union and the OSCE in Crisis Management" *in* CANNIZARO (E.) (éd.), *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague-London-New York, Kluwer law international, 2002, pp. 271-277.

NEUWAHL (N.), "Legal personality of the European Union – International and institutional aspects" *in* KRONENBERGER (V.) (éds.), *The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2001, pp. 3-22.

NICOL (D.), "Democracy, supremacy and the 'intergovernmental' pillars of the European Union", *Public Law* 2009, pp. 218-227.

NWOBIKE (J.C.), "The Emerging Trade Regime Under the Cotonou Partnership Agreement : Its Human Rights Implications", *Journal of World Trade* 2006, vol.40, n°2, avril pp. 291-314.

OJANEN (H.), "The EU and NATO: Two Competing Models for a Common Defence Policy", *JCMS* 2006, vol. 44, n° 1, pp. 57-76.

PAASIVIRTA (E.) et ROSAS (A.), "Sanctions, Countermeasures and Related Actions in the External Relations of the European Union: a Search for Legal Frameworks" *in* CANNIZARO (E.) (éd.), *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague-London-New York, Kluwer law international, 2002, pp. 207-218.

PACTEAU (B.), « L'État français débiteur de ce que la coutume internationale l'empêche d'imposer », *JCP A* 2012, n° 13, pp. 39-41.

PALADINI (L.), "The implementation of the Article 17 of the Treaty on European Union", *in* DONY (M.) et ROSSI (L. S.), *Démocratie, cohérence et transparence. Vers une constitutionnalisation de l'Union européenne ?* , éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2008, pp. 307-335.

PALCHETTI (P.), "Reactions by the European Union to Breaches of *Erga Omnes* Obligations" *in* CANNIZARO (E.) (éd.), *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague-London-New York, Kluwer law international, 2002, pp. 219-230.

PALCHETTI (P.), "Judicial Review of the International Validity of UN Security Council Resolutions by the European Court of Justice", *in* CANNIZZARO (E.), PALCHETTI (P.) and WESSEL (R. A.) (Eds), *International Law as Law of the European Union*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2011, pp. 379-393

PATTEN (Ch.), « Une politique étrangère commune pour l'Europe », *RIS* 2001/2, n° 42, pp. 137-141

PECLOW (V.), « Le Conseil et la gestion de crises », *in* DELCOURT (B.), MARTINELLI (M.) et KLIMIS (E.) (éd.), *L'Union européenne et la gestion de crises*, éditions de l'université de Bruxelles, Bruxelles, 2008, pp. 25-45.

PEETERS (G.), « L'article 235 du traité C.E.E. et les relations extérieures de la C.E.E. », *RMCUE* 1973, pp. 141-144.

PELLET (A.), « Les articles de la CDI sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite. Suite - et fin? », *AFDI* 2002, pp. 1-23.

PELLET (A.), « Le recours à la force, le droit et la légitimité – Notes sur les problèmes posés par le principe de l'interdiction du recours à la force armée en cas de carence du Conseil de sécurité », *in* BOTHE (M.) et FISCHER-LESCANO (A.) (dir.), *Frieden in Freiheit, Peace in liberty, Paix en liberté – Festschrift für Michael Bothe zum 70. Geburstag*, Baden-Baden, Nomos, 2008, pp. 249-268.

PELLET (A.), « Constitutionnalisation du droit des Nations Unies ou triomphe du dualisme ? », *RMCUE* 2009, pp. 415-418.

PELLET (A.), « Les sanctions de l'Union européenne », *in* BENLOLO CARABOT (M.), CANDAS (U.) et CUJO (E.) (dir.), *Union européenne et droit international. En l'honneur de Patrick Daillier*, Pedone, Paris, 2012, pp. 451–455.

PERRAKIS (S.), « Les relations extérieures de la Communauté Européenne après l'Acte Unique Européen », *RMC* 1989, pp. 488-485.

PERRIN DE BRICHAMBAUT (M.), « Les avis consultatifs rendus par la CIJ le 8 juillet 1996 sur la licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un Etat dans un conflit armé (O.M.S.) et sur la licéité de la menace et de l'emploi d'armes nucléaires (A.G.N.U.) », *AFDI* 1996, pp. 315-336.

PERTHUIS (C.), « Protocole de Kyoto : les enjeux post-2012 », *RIS* 2005, vol.4, n°60, pp. 127-138.

PESCATORE (P.), « L'apport du droit communautaire au droit international public », *CDE* 1970, pp. 501-525.

PESCATORE (P.), « Monisme, dualisme et "effet utile" dans la jurisprudence de la Cour de justice de la Communauté européenne » *in* COLNERIC (N.), EDWARD (D.), PUISSOCHET (J.-P.) et RUIZ-JARABOCOLOMER (D.) (Hrsg.), *Une communauté de droit, Mél. Rodríguez Iglesias*, Berlin, BWV, 2003, pp. 329-342.

PETERSMANN (E.-U.), "International Activities of the European Union and Sovereignty of Member States" *in* CANNIZARO (E.) (éd.), *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague-London-New York, Kluwer law international, 2002, pp. 321-345.

PETIT (Y.), « Quelques réflexions sur la capacité d'intégration de l'Union européenne », *RMCUE* 2007, pp. 153-162.

PETITEVILLE (F.),« Les processus d'intégration régionale, vecteurs de structuration du système international ? », *Etudes internationales* 1997, vol. 28, n° 3, pp. 511-533.

PETITEVILLE (F.), « L'Union européenne, acteur international « global » ? », *RIS* 3/2002, n° 47, pp. 145-157.

PETITEVILLE (F.), « L'autorité diplomatique de l'Union européenne », *in* AZOULAI (L.) et BURGORGUE-LARSEN (L.), *L'autorité de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2006, pp. 51-65.

PIANA (C.), « Vers une Europe de la défense », in HELLY (D.) et PETITEVILLE (F.), *L'Union européenne, acteur international*, Paris, l'harmattan, 2005, pp. 91-104.

PIJPERS (A.), "The Twelve out-of-Area: A Civilian Power in an Uncivil World?", *in* PIJPERS (A.), REGELSBERGER (E.) et WESSELS (W.) (eds.), *European Political Cooperation in the 80 's: A Common Foreign Policy For Europe?,* Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1988, pp. 143-165.

PIRIS (J.-C.), « L'Union européenne a-t-elle une constitution ? lui en faut-il une ? » *RTDE* 1999, pp. 599-636.

PLIAKOS (A.), « La nature juridique de l'Union européenne », *RTDE* 1993, pp. 187-224.

PLIAKOS (A.), « La souveraineté internationale de l'Union européenne : de la puissance étatique à la liberté collective », *RDUE* 2005, pp. 11-23.

POCAR (F.), "The Decision-Making Processes of the European Community in External Relations" *in* CANNIZARO (E.) (éd.), *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague-London-New York, Kluwer law international, 2002, pp. 3-16.

POTTEAU (A.), « Quelle adhésion de l'Union européenne à la CEDH pour quel niveau de protection des droits et de l'autonomie de l'ordre juridique de l'UE ? », *RGDIP* 2011, pp. 77-112.

POTVIN-SOLIS (L.), « Le rattachement des mesures restrictives de lutte contre le terrorisme international à la PESC : des implications institutionnelles et juridictionnelles contrastées », *RAE* 2012, pp. 681-689.

POULAIN (B.), « Développements récents du droit communautaire des investissements internationaux », *RGDIP* 2009, pp. 873-895

PRIDHAM (G.), "The EU's Political Conditionnality and Post-Accession Tendencies: Comparisons from Slovakia and Latvia", *JCMS* 2008, pp. 365-387.

QUERMONNE (J.-L.), « Trois lectures du traité de Maastricht. Essai d'analyse comparative », *Revue française de science politique* 1992. pp. 802-804.

QUILLE (G.), « La place du Parlement européen dans les processus de gestion de crises » *in* DELCOURT (B.), MARTINELLI (M.) et KLIMIS (E.) (éd.), *L'Union européenne et la gestion de crises*, éditions de l'université de Bruxelles, Bruxelles, 2008, pp. 65-77.

RAINAUD (A.) et WECKEL (P.), « Union européenne et développement d'une culture européenne de droit international », *in Droit international et diversite des cultures juridiques*, Colloque de la SFDI, Journée Franco-allemande, Paris, Pedone, 2008, pp. 297-320.

RAMBAUD (TH.), « Le renvoi préjudiciel au ministre des Affaires étrangères à l'épreuve de la Cour européenne des droits de l'homme », *AJDA* 2003, vol. 37, pp. 1984-1988.

RANCUREL (A.), « La cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne en Amérique latine », *in* DONY (M.) et ROSSI (L. S.), *Démocratie, cohérence et transparence. Vers une constitutionnalisation de l'Union européenne ?* , éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2008, pp. 231-247.

RAUX (J.) et FLAESCH-MOUGIN (C.), « Les accords externes de la C.E.E. », *RTDE* 1975, pp. 227-279.

RAUX (J.), « La procédure de conclusion des accords externes de la Communauté européenne de l'énergie atomique », *RGDIP* 1965, pp 1019-1050.

RAUX (J.), « Association et perspectives partenariales », *in* CHRISTOPHE TCHAKALOFF (M.-F.) (dir.), *Le concept d'association dans les accords passés par la Communauté : Essai de clarification*, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 89-137.

RAUX (J.), « Le droit des relations extérieures : la dynamique des compétences implicites en question », in *Les dynamiques du droit européen en début de siècle, mélanges J.-C. Gautron*, Paris, Pedone, 2004, pp. 793-814.

RAYROUX (A.), « Adaptation, projection, convergence ? L'européanisation de la défense et l'intervention militaire EUFOR Tchad/RCA », *Politique européenne* 2011, n° 34, vol. 2, pp. 201-230.

REICH (Ch.), « Le rôle de la commission des Communautés Européennes dans la coopération politique européenne », *RMCUE* 1989, pp. 560-563.

REMACLE (E.), « La stratégie européenne de sécurité : plus "occidentale" qu'"européenne" » in DELCOURT (B.), DUEZ (D.)et REMACLE (E.) (dir.), *La guerre d'Irak : prélude d'un nouvel ordre international ?,* Bruxelles, Lang, 2004, pp. 41-59.

RIDEAU (J.), « Les clauses de conditionnalité droits de l'homme dans les accords d'association avec la Communauté européenne », *in* CHRISTOPHE TCHAKALOFF (M.-F.) (dir.), *Le concept d'association dans les accords passés par la Communauté : essai de clarification*, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 139-196.

RIDEAU (J.), « La participation de l'Union européenne aux organisations internationales » *in Droit international et droit communautaire, perspectives actuelles*, colloque de la SFDI, Paris, Pedone, 2000, pp. 303-386.

RIEDEL (E.) et WILL (M.), « clauses relatives aux droits de l'Homme dans les accords extérieurs des communautés européennes », *in* ALSTON (P.) (dir.), *L'Union européenne et les Droits de l'Homme,* Bruxelles, Bruylant, 2001, pp. 753-783.

RIGAUX (A.) et SIMON (D.), « Le jugement des pourvois dans les affaires *Kadi* et *Al Barakaat : smart sanctions* pour le tribunal de première instance ? », *Europe* 2008, n ° 11, nov. pp. 5-11.

ROCHAT (D.), « L'identité européenne : du déterminisme historique à une objectivité culturelle », *Études internationales* 2001, vol. 32, n° 3, p. 455-473.

ROGER-LARCAN (C.), « La responsabilité du fait de la coutume internationale », *RFDA* 2012, pp. 46-59.

ROSAS (A.), "Mixed Union – Mixed Agreements", *in* KOSKENNIEMI (M.) (ed.), *International Law Aspects of the European Union*, The Hague/London/Boston, Kluwer Law International, 1998, pp. 125-148.

ROSAS (A.), "The European Union and international Human Rights Instruments" *in* KRONENBERGER (V.) (éds.), *The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2001, pp. 53-67.

ROSENBERG (D.), « Les sanctions financières contre les Etats tiers : essai de typologie », *in* I. PINGEL (dir.), *Les sanctions contre les Etats en droit communautaire*, Pedone, Paris 2006, pp. 99-128.

ROSSI (L. S.), « De l'avis 1/03 à l'arrêt *MOX* : communautarisation des relations extérieures de la Communauté européenne en raison de la cohérence du système », *in* DONY (M.) et ROSSI (L. S.), *Démocratie, cohérence et transparence. Vers une constitutionnalisation de l'Union européenne ?* , éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2008, pp. 155-169.

ROSSI (L. S.), « "constitutionnalisation" de l'Union européenne et des droits fondamentaux », *RTDE* 2002, pp. 27-53.

ROTH (A.), « L'agence européenne de défense : virage vers l'avenir ou de Vénus à Mars ? », *AFRI* 2005, pp. 615-631.

ROUBY (G.), « L'OTAN et l'UE. Partenariat ou concurrence ? », *AFRI* 2006, pp. 691-705.

ROUIDI (H.), « L'arrêt de la CJCE du 3 septembre 2008 : vers un modus operandi de l'exécution communautaire des résolutions onusiennes ? », *Rev. science crim* 2009, pp. 75-87.

ROYER (P.-A.), « Les accords externes européens : les limites de l'engagement conventionnel de l'Union européenne », *RDUE* 2007, vol. 4, pp. 869-897.

ROYER (P.), « Une idée "réactionnaire" ? - Les deux guerres mondiales, matrices de la construction européenne », *in* HUISSOUD (J.-M.) et ROYER (P.) (dir.), *Europe : la puissance au bois dormant, Paris*, PUF, 2008, pp. 19-30.

ROYER (P.), « la tardive émergence de la notion d'Europe puissance - Les étapes de la construction européenne », *in* HUISSOUD (J.-M.) et ROYER (P.) (dir.), *Europe : la puissance au bois dormant, Paris*, PUF, 2008, pp. 31-47.

RUIZ-FABRI (H.), « Le règlement des différends de l'OMC : naissance d'une juridiction, consolidation d'un droit » *in Mélanges Ph. Kahn,* Paris, Litec, 2000, pp. 303-334.

RUIZ FABRI (H.) et GREWE (C.), « La constitutionnalisation à l'épreuve du droit international et du droit européen » *in Mélanges J.- C. Gautron*, Paris, Pedone, 2004, pp. 189-206.

RUIZ-FABRI (H.), « le juge de l'OMC : ombres et lumières d'une figure judiciaire singulière », *RGDIP* 2006, pp. 39-83.

RUIZ-FABRI (H.), « Nécessité d'une approche européenne du droit international ? Ni oui, ni non, ni blanc, ni noir », *in Droit international et diversité des cultures juridiques*, Colloque de la SFDI, Journée Franco-allemande, Paris, Pedone, 2008, pp. 223-240.

SACK (J.), « Les relations extérieures de l'Union européenne sous l'angle institutionnel – pas encore en plein essor ou déjà à bout de souffle ? », *RAE* 2001-2002, n° 1, pp. 29-41.

SANCHEZ BARRUEC (M. L.), « L'Agence européenne de défense, un organe intergouvernemental au service d'une institution communautaire? », *RDUE 2008,* pp. 507-542.

SANGIOVANNI (M.E.), "Why a Common Security and Defence Policy is bad for Europe", *Survival* 2003, vol. 45, n°4, pp. 193-206.

SANTANDER (S.), « La légitimation de l'Union européenne par l'exportation de son modèle d'intégration et de gouvernance régionale. Le cas du Marché commun du sud (Note) », *Études internationales* 2001, p. 51-67.

SANTANDER (S.), « La stratégie interrégionale de l'UE et le régionalisme latino-américain à l'heure des mutations géopolitiques », *in* FLAESCH-MOUGIN (C.) et LEBULLENGER (J.), *Regards croisés sur les intégrations régionales*, Bruxelles, Bruylant, 2010, pp. 367-378.

SANTOPINTO (F.), « L'UE et la gestion de crises : le rôle de la Commission européenne » *in* DELCOURT (B.), MARTINELLI (M.) et KLIMIS (E.) (éd.), *L'Union européenne et la gestion de crises*, éditions de l'université de Bruxelles, Bruxelles, 2008, pp. 47-64.

SANTULLI (C.), « Qu'est-ce qu'une juridiction internationale ? Des organes répressifs internationaux à l'O.R.D. », *AFDI* 2000, pp. 58-81.

SCHERMERS (H. G.), "*A typology of Mixed Agreements*", *in* O'KEEFFE (D.), SCHERMERS (H. G.) (eds.), *Mixed Agreements*, Duventer, Kluwer Law international, 1983, pp. 23-33.

SCHMID (D.), « Le partenariat, une méthode européenne de démocratisation en Méditerranée ? », *Politique étrangère* 2005, pp. 545-557.

SCHMID (D.), « L'Union pour la méditerranée, coup d'essai de la diplomatie sarkozyenne ? », *AFRI* 2009, pp. 139-151.

SCHMITTER (C.) et SMITS (C.), « La politique commerciale commune et les accords commerciaux » *in* LOUIS (J.-V.) et DONY (M.), *Commentaire J. Mégret, le droit de la CE et de l'Union européenne. 12 Relations extérieures*, Bruxelles, éditions de l'Université de Bruxelles, 2005, pp. 215-291.

SCHNEIDER (C.), « Le concept de sécurité dans la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) », *in* C. FLAESCH-MOUGIN (ed.), *Union européenne et sécurité : aspects internes et externes*, Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 91-118.

SCHÜBEL (I.), « La primauté du droit communautaire en Allemagne – Une étude de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale allemande et de la principale doctrine allemande », *RMCUE* 1997, pp. 621-629.

SCHWOB (J.), « L'amendement à l'acte constitutif de la FAO visant à permettre l'admission en qualité de membre d'organisations d'intégration économique régionale et la Communauté économique européenne », *RTDE* 1993, pp. 1-16.

SIMMA (B.), "NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects", *EJIL* 1999, pp. 1-22.

SIMON (D.), « L'arrêt Sarran : dualisme incompressible ou monisme inversé », *Europe* mars 1999, chronique, pp. 4-6.

SIMON (D.), « Les fondements de l'autonomie du droit communautaire » *in Droit international et droit communautaire, perspectives actuelles*, colloque de la SFDI, Paris, Pedone, 2000, pp. 207-249.

SIMON (D.), « les fondations : L'Europe modeste ? Symboles, valeurs et objectifs », *Europe* 2008, n° 7, dossier : « Le traité de Lisbonne : oui, non, mais à quoi », pp. 32 -37.

SINOPOLI (L.), « Les droits fondamentaux, clef de l'imbrication des ordres juridiques : La CJCE restitue le dernier mot à l'ordre juridique de l'Union européenne », *La Gazette du Palais* 2009, n° 51-52, pp. 39-45.

SINOU (D.), « Les sanctions communautaires à l'égard des pays tiers », *in* PICCHIO-FORLATI (L.), SICILIANOS (L.-A.) (dir.), *Les sanctions économiques en droit international/Economic Sanctions in International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2004, pp. 603-635.

SMITH (K.), "The use of political conditionality in the EU's relations with third countries: how effective?", *EFAR* 1998, vol. 3, n°2, pp. 253-274.

SMITH (K.), "The End of Civilian Power EU : A Welcome Demise or a Cause for Concern ? ", *The International Spectator* avril-juin 2000*,* vol. 2, nº 25, pp. 11-28.

SMITH (M.) "The European Union and a changing Europe: establishing the boundaries of order", *JCMS* 1996, vol. 34, n°1, pp. 5-28.

SOLANA (J.), « L'Union européenne : dix ans de politique européenne de sécurité et de défense », *RMCUE* 2009, pp. 281-287.

SOULIER (G.), « Quand disparaît la Communauté reste le droit communautaire » *in Mélanges J.- C. Gautron*, Paris, Pedone, 2004, pp. 513-528.

STANGOS (P.N.), « La conditionnalité politique, en termes de protection des droits de l'homme, de démocratie et d'Etat de droit, des relations économiques extérieures de la communauté et de l'Union européennes », *in* RUIZ FABRI (H.), SICILIANOS (L.A.), et SOREL (J-M.) (sous la direction de), *L'effectivité des Organisations Internationales :mécanismes de suivi et de contrôle,* Athénes-Paris, A.N. Sakkoulas – A.Pedone, journées franco-helléniques 7-8 mai 1999, 2000, pp. 273-321.

STAVRIDIS (S.), "Militarising the EU : the Concept of Civilian Power Revisited", *The international Spectator* 2001, XXXVI (4), pp. 43-50.

STERN (B.), « Et si on utilisait la notion de préjudice juridique ? Retour sur une notion délaissée à l'occasion de la fin des travaux de la C.D.L sur la responsabilité des États », *AFDI* 2001, pp. 3-44.

STURMA (P), « La participation de la Communauté Européenne à des "sanctions" internationales », *RMCUE* 1993, pp. 250-264.

SUDRE (F.), « L'apport du droit international et européen à la protection communautaire des droits fondamentaux » *in* GAUTRON (J.-C.) et GRARD (L.), *Droit international et droit communautaire, perspectives actuelles*, colloque de la SFDI, Paris, Pedone, 2000, pp. 169-193.

SUR (S.), « Le recours à la force dans l'affaire du Kosovo et le droit international », *les notes de l'IFRI n° 22 – serie transatlantique* 2000, 40 p.

TABAKA (B.), « La réciprocité des accords internationaux confrontée au débat contradictoire », *JCP A* 2003, pp. 624-627.

TARDY (T.), "The European Union and the United Nations : Global *versus* Regional Multilateralism", *Studia Diplomatica* 2007, Vol. 60, n° 1, pp. 191-209.

TAVARES DE PINHO (A.), « L'admission de la Communauté économique européenne comme membre de l'organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) », *RMCUE* 1993, pp. 665-673.

TAVARES DE PINHO (A.), « La réforme de la Commission générale des pêches pour la Méditerranée », *Annuaire du droit de la mer* 1997, pp. 65-91.

TEBOUL (G.), « Droit administratif et droit international », *RDP* 1998, pp. 979-1000.

TEBOUL (G.), « Ordre juridique international et ordre juridique interne. Quelques réflexions sur la jurisprudence du juge administratif », *RDP* 1999, pp. 697-718.

TELÒ (M.), « Le modèle européen d'acteur international : aspects institutionnels », *in* DONY (M.) et ROSSI (L. S.), *Démocratie, cohérence et transparence. Vers une constitutionnalisation de l'Union européenne ?* , éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2008, pp. 219-230.

TERPAN (F.), « La politique extérieure de l'Union européenne », *in* ZILLER (J.) (dir.), *L'Union européenne, édition du traité de Lisbonne*, Paris, La documentation française, 2008, pp. 180-185.

THERBORN (G.), "Europe in the Twenty-First Century", *in* GOWAN (P.) et ANDERSON (P.) (eds.), *The question of Europe*, Londres, Verso, 1997, pp. 357-384

THIBORD (J.), « L'offensive américaine contre la CPI : dangers pour l'intégrité de la justice pénale internationale », *l'observateur des Nations Unies* 2003, pp. 233-266.

THOUVENIN (J.-M.), « Les positions européennes à l'égard du projet de réforme des Nations Unies », *RMCUE* 2007, pp. 665-672.

THOUVENIN (J.-M.), « Le juge international peut-il contrôler la légalité des sanctions adoptées par le Conseil de sécurité ? », *RMCUE* 2009, pp. 373-379.

TIILIKAINEN (T.), "Does Europe Need a Common Identity? A Comment upon the Core Problems of the CFSP" *in* KOSKENNIEMI (M.) (ed.), *International Law Aspects of the European Union*, The Hague/London/Boston, Kluwer Law International, 1998, pp. 19-25.

TIOZZO (C.) et MOREY (B.), « La résolution du conflit de la banane opposant les Etats-Unis à la Communauté européenne par l'OMC, la guerre des bananes : suite et fin ? », *RMCUE* 1999, n° 429, pp. 394-400.

TIZZANO (A.), "The Foreign Relations Law of the EU between Supranationality and Intergovernmental" *in* CANNIZARO (E.) (éd.), *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague-London-New York, Kluwer law international, 2002, pp. 135-147.

TOCCI (N.), "The EU and Conflict Resolution in T urkey and Georgia: Hindering EU Potential Through the Political Management of Contractual Relations", *JCMS* 2008, pp. 875-897.

TOLEDANO LAREDO (A.), « Les relations entre l'Union européenne et le MERCOSUR », *RMCUE* 1995, pp. 17-30.

TOMUSCHAT (C.), "Liability for Mixed Agreements",*in* O'KEEFFE (D.), SCHERMERS (H.G.) (eds.), *Mixed Agreements*, Duventer, Kluwer Law international, 1983, pp. 130-132.

TOMUSCHAT (C.), "The International Responsibility of the European Union" *in* CANNIZARO (E.) (éd.), *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague-London-New York, Kluwer law international, 2002, pp. 177-191.

TOURNEPICHE (A.-M.), « La clarification du statut juridique des accords interinstitutionnels », *RTDE* 2002, pp. 209-222.

TREVES (T.), "The European Community and the Law of the Sea Convention: Nex developments" *in* CANNIZARO (E.) (éd.), *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague-London-New York, Kluwer law international, 2002, pp. 279-296.

TSALPATOUROS (E.), « Le précédent de la résistance des juges internes au droit communautaire », *RMCUE* 2009, pp. 403-407.

TULMETS (E.), « Les "nouveaux" Etats membres et la politique européenne de voisinage », AFRI, 2009, pp. 595-612.

VAHLAS (A.), « Le prototype Artémis d'agencement multinational et la diversification de l'action militaire européenne », *AFRI* 2005, pp. 262-275.

VAHLAS (A.), « A la recherche d'un concept européen des missions de police internationales », *AFRI* 2007, pp. 494-512.

VALETTE (M.-F.), « Le nouveau schéma européen des préférences tarifaires généralisées : sous le signe du développement durable et de la bonne gouvernance », *RMCUE* 2007, pp. 163-171.

VALTICOS (N.) , « Les droits de l'homme, le droit international et l'intervention militaire en Yougoslavie. Où va-t-on ? Eclipse du Conseil de sécurité ou réforme du droit de veto ? », *RGDIP* 2000/1, pp. 5-18.

VAN DER MEI (D.F.), « Les relations extérieures de la Communauté européenne », *Studia diplomatica* 1979, pp. 217-228.

VAN DEN HOVEN (V. A.), "Assuming leadership in Multilateral Economics Institutions : the EU's development round : discourse and strategy", *West European Politics* 2004, Vol. 27 (2), pp. 256-283.

VAUCHER (M), « L'évolution récente de la pratique des sanctions communautaires à l'encontre des Etats tiers », *RTDE* 1993, pp. 39-60.

VERHOEVEN (J.), « Communautés européennes et sanctions internationales », *RBDI* 1984-1985, n°18, pp. 79-95.

VIAL (C.), « Les doutes sur la validité de la directive 2005/35/CE sont levés », *Revue Environnement* 2008, note sous Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE), 3 juin 2008, Intertanko e. a., affaire numéro C-308/06, pp. 38-41.

VIGNES (D.), « Et si Amsterdam avait fait encore une autre chose de bien : permettre de réaliser la politique de défense commune ? », *RMCUE* 1999, n° 425, pp. 77-83.

VINCENT (P.), « L'entrée en vigueur de la convention de Cotonou », *CDE* 2003, pp. 157-176.

VENTURA (D.), « La gouvernance démocratique et l'intégration économique : regards croisés entre le Mercosur et l'Union européenne », *Droit et société* 2005, pp. 93-104

VERHOEVEN (J), *« Communautés européennes et sanctions internationales », RBDI* 1984-1985, pp.79-95.

VOGLER (J.), « The European Union as an actor in International Environmental Politics », *Environmental Politics* 1999, vol. 8, (3), pp. 24-48

VON BOGDANDY (A.), "The European Union as a human rights organization ? Human rights and the core of the European Union" *CMLR* 2000, pp. 1307-1338.

WALTUCH (J.), « Laguerre des juges n'aura pas lieu », *RTDE* 2011, pp. 329-360.

WECKEL (Ph.), « Convergence du droit des traités et du droit de la responsabilité internationale », *RGDIP* 1998 pp. 647-683.

WECKEL (Ph.), « Sanctions du Conseil de sécurité : un champ d'étude interdisciplinaire par nature », *in Droit international et relations internationales : divergences et convergences : Journée d'études de Paris, 28 novembre 2008*, colloque de la SFDI, Paris, Pedone, 2010 pp. 55-75.

WEERTS (L.), « Droit politique et morale dans le discours justificatif de l'Union européenne et de l'OTAN : vers une confusion des registres de légitimité », *in* CORTEN (O.) et DELCOURT (B.) (éd.), *Droit, légitimation et politique extérieure :l'Europe et la guerre du Kosovo*, Bruxelles, Bruylant, 2001, pp. 85-121.

WEIL (P.), « Droit des traités et droit de la responsabilité », *in Le droit international dans un monde en mutation*, Liber Amicorum E. Jiménez de Aréchaga, Montévideo, FCU, 1994, pp. 523-543.

WELLER (M.), "The European Union within the 'European Security Architecture'", *in* KOSKENNIEMI (M.) (ed.), *International Law Aspects of the European Union*, The Hague/London/Boston, Kluwer Law International, 1998, pp. 57-85.

WESSELS (R. A.), "The EU as a Black Widow: Devouring the WEU to Give Birth to a European Security and Defence Policy" *in* KRONENBERGER (V.) (éds.), *The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2001, pp. 405-434.

WESSELS (R. A.), "Reconsidering the Relationship between International and EU Law: Towards a Content-Based Approach?", *in* CANNIZZARO (E.), PALCHETTI (P). et WESSEL (R. A.) (dir), *International Law as Law of the European Union*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2011, pp. 7-34.

WOUTERS (J.), "The European Union as an actor Within the United Nations General Assembly" *in* KRONENBERGER (V.) (éds.), *The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2001, pp. 375-404.

YAKEMTCHOUK (R.), « L'Union européenne et le respect des droits de l'homme par les pays tiers », *RMCUE* 2005, pp. 46-54.

YAKEMTCHOUK (R.), « L'Union européenne et la protection du climat mondial », *RMCUE* 2007, pp. 73-84.

YAKEMTCHOUK (R.), « "La politique étrangère" de l'Union européenne », *RMCUE* 2009, pp. 217-227.

YATAGANAS (X.), « Un cadre institutionnel intégré pour une politique extérieure commune de l'Union européenne », *Revue européenne de droit public* 2004,, vol. 16, n° 1-2, pp. 263-278.

ZACKLIN (R.), « Responsabilité des organisations internationales », *in La responsabilité dans le système international*, colloque du Mans, SFDI, Paris, Pedone, 1991, pp. 91-100.

ZORGBIBE (C.), « Pourquoi l'OTAN ? », *Études* 2003, vol. 4, Tome 398, p. 451-464.

III Notes et rapports

AKTYPIS (S.), note sous arrêt, arrêt Behrami, requête n°71412/01 et 78166/01, *JDI* 2008, pp. 773-776.

BENOITON (L.), note sous Conseil d'État, Assemblée, 9 juillet 2010, numéro 317747, Madame Souad Cheriet-Benseghir, *Revue juridique de l'Océan Indien* mars 2011, pp. 219-230.

CASSIA (P.) et DONNAT (F.), note sous arrêt, -402/05 P et C-415/05 P, *RFDA* 2008, pp. 1204-1217.

CHAME (O.), note sous CEDH Behrami (N° 148683), *JDI* 1998, pp. 93-98.
CHAUVAUX (D.) et GIRARDOT (T.-X.), Chronique sous CE, 6 juin 1997, Aquarone, *AJDA* 1997, pp. 570-575.

COSTAS TRASCASAS (M.) (coord.), "Compilation of best practices on the integration of human rights and humanitarian law component on EU PKO", rapport élaboré dans le cadre du projet atlas, novembre 2011, disponible sur http://projetatlas.univ-paris1.fr/.

COSTAS TRASCASAS (M.) et ZASOVA (S.), *Draft Code of Conduct for CSDP Operations Personnel*, élaboré dans le cadre du projet atlas, disponible sur http://projetatlas.univ-paris1.fr/.

CRAWFORD (J.), *commentaires du projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite, Annuaire de la Commission du droit international*, 2001, vol. II (2), pp. 29-393

DENZA (E.) , note sous arrêt, Aff. 308/06, *ELR* 2008, pp. 870-879.

FLAESCH-MOUGIN (C.) et BOSSE-PLATIERE (I.), chronique « Action extérieure de l'Union européenne » , note sous affaire C-366/10, *RTDE* 2012 1, pp. 247-251.

FLAUSS (J.-F.), note sous arrêt, *M. Sarran, M. Levacher et autres* **,** n° 200286 et 200287, *RDP* 1999, pp. 919-949.

GAJA (G.), commentaire du projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales, *Annuaire de la Commission du droit international,* 2011, vol. II (2). pp. 50-180.

HOLDGAARD (R.) , note sous arrêt, Aff. *C*-431/05*,CML Rev.* 2008, pp. 1233-1250.

KOSKENNIEMI (M.), « Fragmentation du droit international : difficultés découlant de la diversification et de l'expansion du droit international », rapport du groupe d'étude de la Commission du droit international, , 2006, A/CN.4/L.682, pp. 1-279.

KUIJPER (P.-J.), note sous arrêt, aff. C-459/03, *CMLR* 2005, pp. 1491-1500.

TAVERNIER (P.), note sous Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) (deuxième section), 13 février 2003, Chevrol contre France, n° 49636/99, *JDI* 2004, pp. 668-670.

RAYNAUD (F.) et FOMBEUR (P.), « Chronique de jurisprudence administrative », *M. Sarran, M. Levacher et autres* **,** n° 200286 et 200287, *AJDA* 1998, pp. 962-969.

SELLIER (B.), Note sous Conseil d'État, Assemblée plénière, 9 juillet 2010, Madame Cheriet-Benseghir, requête numéro 317747, *La Gazette du Palais* 2010, n° 255-257.

SIMON (D.), Note sous Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE), 11 septembre 2007, Merck Genericos-Produtos farmaceuticos Lda, affaire numéro C-431/05, *Europe* 2007, vol. 11, pp. 11-12.

TEBOUL (G.), note sous Aquarone, *JCP G* 1997, pp. 496-501.

TEBOUL (G.), « Droit administratif et droit international », note sous arrêt, *M. Aquarone*, *RDP* 1998, pp. 979-1000.

UYEN DO (T.), note sous arrêt, Aff. T-315/01, *RDUE* 2005, pp. 637-640.

IV Documents officiels

A traités et accords internationaux

1 Traités européens

Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (EURATOM), signé à Rome le 25 mars 1957.

Acte unique européen signé à Luxembourg le 17 février 1986, *JO L 169* du 29.6.1987.

Traité sur l'Union européenne signé à Maastricht le 7 février 1992, *JO C 191* du 29.7.1992.

Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes du 2 juin 1997, *JO C 340* du 10.11.1997.

Traité de Nice modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes signé à Nice le 26 février 2001, *JO C 80* du 10.3.2001.

Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007, *JO* C 306/1 du 17.12.2007.

2 Accords internationaux conclus par l'Union européenne

Accord international sur l'huile d'olive, 1963, amendé par les protocoles successifs, du 7 mars 1969 et du 23 mars 1973, portant nouvelle reconduction dudit accord, *JO L 169/2 du 26.6.1978*

Accord international sur le blé de 1971, *JO* L 219/25 du 9.8.1974)

Accord international de 1976 sur le café, *JO* L 309/30 du 10.11.1976

Accord international sur le cacao, *JO L* 321/30 du 20.11.1976

Convention sur la future coopération multilatérale dans les pêches de l'Atlantique Nord-Ouest, *JO* L 378/2 du 30.12.1978

Accord international de 1979 sur l' huile d' olive, *JO L 327/2* du 24.12.1979

Accord international de 1979 sur le caoutchouc naturel, *JO L 213/2* du 16.8.1980

Convention sur la future coopération multilatérale dans les pêches de l'Atlantique du Nord-Est, *JO* L 227/22 du 12.8.1981

Convention sur la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique, *JO* L 252/27 du 5.9.1981

Accord international de 1980 sur le cacao, *JO* L 313/3 du 31.10.1981

Convention pour la conservation du saumon dans l'Atlantique Nord, *JO* L 378/25 du 31.12.1982

Accord international de 1982 sur le jute et les articles en jute, *JO* L 185/4 du 8.7.1983

Convention sur la pêche et la conservation des ressources vivantes dans la mer Baltique et les Belts (convention de Gdansk), *JO* L 237/5 du 26.8.1983

Accord international de 1983 sur le café, *JO* L 308/4 du 9.11.1983

Accord international de 1984 sur le sucre, *JO* L 22/2 du 25.1.1985

Accord international de 1983 sur les bois tropicaux, *JO L 313/9* du 22.11.1985

Convention internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique, *JO* L 162/34 du 18.6.1986

Accord international sur le blé de 1986, *JO* L 195/3 du 17.7.1986

Accord international de 1986 sur le cacao, *JO* L 69/26 du 12.3.1987

Accord international de 1986 sur l'huile d'olive et les olives de table, *JO* L 214/2 du 4.8.1987

Accord international sur le sucre de 1987, *JO* L 58/4 du 3.3.1988

Accord international de 1987 sur le caoutchouc naturel, *JO L 58/21* du 3.3.1988

Accord euro-méditerranéen établissant une association entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République tunisienne, d'autre part, *JO* L 97 du 30.3.1998.

Statuts du groupe d'étude international du cuivre, *JO* L 89/39 du 10.4.1991

Statuts du Groupe d'étude international de l'étain *JO* L 89/33 du 10.4.1991

Statuts du groupe d'étude international du nickel *JO* L 29/23 du 24.10.1991.

Accord international de 1992 sur le sucre, *JO* L 379/16 du 23.12.1992.

Accord international de 1994 sur le café, *JO* L 222/4 du 26.8.1994

Accord international sur les céréales de 1995, *JO* L 21/49 du 27.1.1996

Accord international de 1989 sur le jute et les articles en jute, *JO* L 29/4 du 4.2.1991.

Accord international de 1993 sur le cacao, *JO* L 52/26 du 23.2.1994

Accord international de 1994 sur les bois tropicaux, *JO* L 208/4 du 17.8.1996

Accord portant création de la Commission des thons de l'océan Indien, *JO* L 236/25 du 5.10.1995

Accord-cadre interrégional de coopération entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et le Marché commun du Sud et ses États parties, d'autre part - Déclaration commune sur le dialogue politique entre l'Union européenne et le Mercosur, *JO* L 69/4 du 19.3.1996.

Accord international de 1995 sur le caoutchouc naturel, *JO* L 324/2 du 13.12.1996.

Accord de partenariat et de coopération établissant un partenariat entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la Fédération de Russie, d'autre part, *JO* L 327 du 28.11.1997 ;

Accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, *JO* L 49/3 du 19.2.1998.

Accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République de Moldova, d'autre part, *JO* L 181/3 du 24.6.1998.

Accord portant création de la Commission générale des pêches pour la Méditerranée, *JO* L 190/36 du 4.7.1998

Accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la Géorgie, d'autre part, *JO L* 205/1 du 4.8.1999

Accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République d'Azerbaïdjan, d'autre part, *JO L* 246/1 du 17.9.1999

Accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part du 26 février 1996, *JO* L 70/2 du 18.3.2000.

Accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et l'État d'Israël, d'autre part, *JO* L 147/3 du 21.6.2000.

Accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000, *JO* L 317/3 du 15.12.2000

Convention sur la conservation et la gestion des ressources halieutiques de l'Atlantique Sud-Est, *JO* L 111/16 du 20.4.2001.

Accord international de 2001 sur le café, *JO* L 326/23 du 11.12.2001

Accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et le Royaume hachémite de Jordanie, d'autre part, *JO* L 129 du 15 mai 2002

Accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République arabe d'Égypte, d'autre part, *JO* L 304 du 30 nov. 2004

Accord modifiant l'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000, *JO* L 209/27 du 11.08.2005

Accord de coopération entre la Communauté européenne et la République islamique du Pakistan en matière de partenariat et de développement, *JO* L 378/23 du 23.12.2004

Accord euro-méditerranéen établissant une association entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République Algérienne démocratique et populaire, d'autre part, *JO* L 265 du 10.10.2005

Accord international de 2005 sur l'huile d'olive et les olives de table, *JO* L 302/47 du 19.11.2005.

Accord euro-méditerranéen instituant une association entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République libanaise, d'autre part, *JO* L 143 du 30.5.2006

Accord international de 2006 sur les bois tropicaux, *JO* L 262/8 du 9.10.2007.

Accord entre le gouvernement de la Fédération de Russie et l'Union européenne sur la protection des informations classifiées, *JO* L 155/57 du 22.6.2010

Accord modifiant, pour la deuxième fois, l'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000 et modifié une première fois à Luxembourg le 25 juin 2005, *JO* L 287/3 du 4.11.2010

Accord international sur le cacao de 2010, *JO* L 259/8 du 4.10.2011.

l'accord de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République d'Iraq, d'autre part, *JO L* 204 /20 du 31.7.2012

3 Autres accords internationaux

The Asean declaration, signée le 8 aout 1967 à Bangkok

Convention de Vienne sur le droit des tratiés, faite à Vienne le 23 mai 1969, entrée en vigueur le 27 janvier 1980, Nations Unies, *Recueil des Traités* vol. 1155, p. 331

Accords de Georgetown Accord signé le 6 juin 1975, entrés en vigueur le 12 fev. 1976, Rec. NU I-20345, vol 1247.

Convention de Vienne sur le droit des traités entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales, fait à Vienne le 21 mars 1986, Doc. A/CONF.129/15.

traité d'Asuncion relatif au Marché commun du Sud signé le 26 mars 1991 et entré en vigueur le 1er janvier 1995.

Agreement on the Common Effective Preferential Tariff Scheme for the ASEAN Free Trade Area, signé à Singapour le 28 janvier 1992.

Accord de libre-échange nord américain, signé à Ottawa, le 11 e t 17 décembre 1992, à Mexico le 14 et 17 décembre 1992 et à Washington le 8 et 17 décembre 1992, entré en vigueur le 1er janvier 1994.

Acte constitutif de l'Union africaine, adopté à Lomé le 11 juillet 2000 et entré en vigueur le 26 mai 2001.

Charte de l'Association des Nations d'Asie du Sud-Est signée le 20 décembre 200è à Singapour, entrée en vigueur le 15 décembre 2008.

B Documents des institutions de l'Union européenne

1 Conseil européen

Conclusions de la présidence du Conseil européen de Cologne 3 et 4 juin 1999

Stratégie commune de l'Union européenne à l'égard de la Russie 1999/414/PESC du 4 juin 1999, *JO* L 157/1 du 24.6.1999

Stratégie commune du Conseil européen à l'égard de l'Ukraine 1999/877/PESC du 11 décembre 1999, *JO* L 331/1 du 23.12.1999

Stratégie commune du Conseil européen à l'égard de la région méditerranéenne 2000/458/PESC du 19 juin 2000, *JO* L 183/5 du 22.9.2000.

Conclusions du Conseil européen de Santa Maria da Feira, 19-20 juin 2000, Annexe I, Appendice 3.

Conseil européen de Laeken, 14 et 15 décembre 2001, Conclusions de la présidence, SN 300/1/01 REV 1.

Stratégie du Conseil, du 11 mars 2002, au Conseil européen de Barcelone sur l'intégration de l'environnement dans les politiques extérieures du ressort du Conseil « Affaires générales ».

Stratégie européenne de sécurité, « Une Europe sûre dans un monde meilleur », Bruxelles, 12 déc. 2003..

« Objectif global civil pour 2008 », Bruxelles, le 7 décembre 2004 .

Conclusions de la présidence, Bruxelles, 8 et 9 mars 200.

Décision 2009/880/UE du Conseil européen prise avec l'accord du président de la Commission du 1 er décembre 2009 portant nomination du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, *JO* L 315/49 du 2.12.2009.

2 Conseil de l'Union européenne

a Actes PESC

α Actions Communes et décisions s'y rapportant

Décision du Conseil 94/942/PESC, du 19 décembre 1994, relative à l'action commune, adoptée par le Conseil sur la base de l'article J.3 du traité sur l'Union européenne, concernant le contrôle des exportations de biens à double usage, *JO* L 367/8 du 31.12.1994.

Action commune 96/668/PESC du 22 novembre 1996 adoptée par le Conseil sur la base des articles J.3 et K.3 du Traité sur l'Union européenne, relative aux mesures de protection contre les effets de l'application extraterritoriale d'une législation adoptée par un pays tiers, ainsi que des actions fondées sur elle ou en découlant, *JO* L 309/7 du 29.11.1996.

Action commune 2002/210/PESC du 11 mars 2002 relative à la mission de police de l'Union européenne, *JO* L 70/1 du 13.3.2002.

Action commune du Conseil du 12 juillet 2002 relative à la contribution de l'Union européenne à la lutte contre l'accumulation et la diffusion déstabilisatrices des armes légères et de petit calibre, et abrogeant l'action commune 1999/34/PESC, *JO* L 191/1 du 19.7.2002.

Action commune 2003/92/PESC du Conseil du 27 janvier 2003 relative à l'opération militaire de l'Union européenne dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, *JO* L 34/26 du 11.2.2003

Action commune 2003/423/PESC du Conseil du 5 juin 2003 relative à l'opération militaire de l'Union européenne en République démocratique du Congo, *JO* L 143/50 du 11.6.2003

Action commune 2004/523/PESC du Conseil du 28 juin 2004 relative à la mission État de droit menée par l'Union européenne en Géorgie, EUJUST THEMIS, *JO* L 228 du 29.6.2004.

Action commune 2004/569/PESC du Conseil du 12 juillet 2004 relative au mandat du représentant spécial de l'Union européenne en Bosnie-et-Herzégovine et abrogeant l'action commune 2002/211/PESC, *JO* L 252/7 du 28.7.2004.

Action commune 2004/570/PESC du Conseil du 12 juillet 2004 concernant l'opération militaire de l'Union européenne en Bosnie-et-Herzégovine, *JO* L 252/10 du 28.7.2004 ;

Action commune 2004/789/PESC du Conseil du 22 novembre 2004 relative à la prorogation de la mission de police de l'Union européenne dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (EUPOL PROXIMA), *JO* L 348 /40 du 24.11.2004.

Décision 2004/833/PESC du Conseil du 2 décembre 2004 mettant en œuvre l'action commune 2002/589/PESC en vue d'une contribution de l'Union européenne à la CEDEAO dans le cadre du moratoire sur les armes légères et de petit calibre, *JO* L 359/65 du 4.12.2004.

Action commune 2004/847/PESC du 9 décembre 2004 relative à la mission de police de l'Union européenne à Kinshasa (RDC) en ce qui concerne l'unité de police intégrée (EUPOL «Kinshasa»), *JO* L 367/30 du 14.12.2004

Action commune 2005/190/PESC du Conseil du 7 mars 2005 relative à la mission intégrée «État de droit» de l'Union européenne pour l'Iraq, EUJUST LEX, *JO* L 62/37 du 9.3.2005

Action commune 2005/355/PESC du Conseil du 2 mai 2005 relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (RDC), *JO* L 112/20 du 3.5.2005.

Action commune 2005/557/PESC du Conseil du 18 juillet 2005 concernant l'action de soutien civilo-militaire de l'Union européenne à la mission de l'Union africaine dans la région soudanaise du Darfour, *JO* L 188/46 du 20.7.2005.

Action commune 2005/643/PESC du Conseil du 9 septembre 2005 concernant la mission de surveillance de l'Union européenne à Aceh (Indonésie) (mission de surveillance à Aceh — MSA), *JO* L 234/13 du 10.9.2005.

Action commune 2005/776/PESC du Conseil du 7 novembre 2005 modifiant le mandat du représentant spécial de l'Union européenne pour la Moldavie, *JO* L 292/13 du 8.11.2005.

Action commune 2005/797/PESC du Conseil du 14 novembre 2005 concernant la mission de police de l'Union européenne pour les territoires palestiniens, *JO* L 300/65 du 17.11.2005.

Action commune 2005/826/PESC du Conseil du 24 novembre 2005 relative à la mise en place d'une équipe consultative de l'UE chargée des questions de police (EUPAT) dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM), *JO* L 307/61 du 25.11.2005.

Action commune 2005/889/PESC du 12 décembre 2005 établissant une mission de l'Union européenne d'assistance à la frontière au point de passage de Rafah (EU BAM Rafah), *JO* L 327 du 14.12.2005

Action commune 2006/304/PESC du Conseil du 10 avril 2006 sur la mise en place d'une équipe de planification de l'UE (EPUE Kosovo) en ce qui concerne l'opération de gestion de crise que l'UE pourrait mener au Kosovo dans le domaine de l'État de droit et, éventuellement, dans d'autres domaines, *JO* L 112/19 du 26.4.2006.

Action commune 2007/369/PESC du Conseil du 30 mai 2007 relative à l'établissement de la Mission de police de l'Union européenne en Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN), *JO* L 139/33 du 31.5.2007.

Action commune 2007/405/PESC du Conseil du 12 juin 2007 relative à la mission de police de l'Union européenne menée dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et son interface avec la justice en République démocratique du Congo (EUPOL RD Congo), *JO* L 151/46 du 13.6.2007.

Action commune 2007/677/PESC du Conseil du 15 octobre 2007 relative à l'opération militaire de l'Union européenne en République du Tchad et en République centrafricaine, *JO* L 279/21 du 23.10.2007 ;

Action commune 2008/112/PESC du Conseil du 12 février 2008 relative à la mission de l'Union européenne visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité en République de Guinée-Bissau (UE RSS GUINÉE BISSAU), *JO* L 40/11 du 14.2.2008.

Action commune 2008/124/PESC du Conseil du 4 février 2008 relative à la mission «État de droit» menée par l'Union européenne au Kosovo (EULEX KOSOVO), *JO* L 42/92 du 16.2.2008.

Action commune 2008/736/PESC du Conseil du 15 septembre 2008 concernant la mission d'observation de l'Union européenne en Géorgie (EUMM Georgia), *JO* L 248/26 du 17.9.2008

β Positions communes

Position commune 98/240/PESC du 19 mars 1998 définie par le Conseil sur la base de l'article J.2 du traité sur l'Union européenne concernant des mesures restrictives à l'encontre de la République fédérale de Yougoslavie, *JO* L 95/1 du 27.3.1998

Position commune du Conseil du 10 novembre 2000 concernant le maintien de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de M. Milosevic et des personnes qui lui sont associées, *JO* L 287/1 du 14.11.2000.

Position commune du Conseil du 27 décembre 2001 relative à la lutte contre le terrorisme, *JO* L 344 /90 du 28.12.2001.

Position commune 2003/444/PESC du Conseil du 16 juin 2003 concernant la Cour pénale internationale, *JO* L 150/67, du 18 juin 2003.

Position commune 2008/160/PESC du Conseil du 25 février 2008 concernant des mesures restrictives à l'encontre des dirigeants de la région de Transnistrie (République de Moldavie), *JO L 51/23 du 26.2.2008.*

γ Décisions PESC

Décision du Conseil du 10 avril 2006 relative à la conclusion de l'accord entre la Cour pénale internationale et l'Union européenne en ce qui concerne la coopération et l'assistance, *JO* L 115/49, du 28.4.2006.

Décision 2010/96/PESC du Conseil du 15 février 2010 relative à une mission militaire de l'Union européenne visant à contribuer à la formation des forces de sécurité somaliennes, *JO* L 44/16 du 19.2.2010

décision 2010/97/PESC du Conseil du 16 février 2010 adaptant et prorogeant la période d'application des mesures prévues par la décision 2002/148/CE portant conclusion des consultations engagées avec le Zimbabwe en application de l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-CE, *JO* L 44/20 du 19.2.2010.

Décision 2010/168/PESC du Conseil du 22 mars 2010 portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne pour l'Afghanistan, *JO* L 75/ 22 du 23.3.2010

Décision 2010/330/PESC du Conseil du 14 juin 2010 relative à la mission intégrée «État de droit» de l'Union européenne pour l'Iraq, EUJUST LEX-IRAQ, *JO* L 149/12 du 15.6.2010.

Décision 2010/413/PESC du Conseil du 26 juillet 2010 concernant des mesures restrictives à l'encontre de l'Iran et abrogeant la position commune 2007/140/PESC, *JO* L 195/39 du 27.7.2010.

Décision 2010/573/PESC du Conseil du 27 septembre 2010 concernant des mesures restrictives à l'encontre des dirigeants de la région de Transnistrie (République de Moldavie), *JO* L 253/54 du 28.9.2010.

Décision 2010/576/PESC du Conseil du 23 septembre 2010 relative à la mission de police de l'Union européenne menée dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et son interface avec la justice en République démocratique du Congo (EUPOL RD Congo), *JO* L 254/33 du 29.9.2010.

Décision 2010/638/PESC du Conseil du 25 octobre 2010 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la République de Guinée*, JO* L 280/10 du 26.10.2010.

Décision 2010/686/PESC du Conseil du 13 septembre 2010 relative à la signature et à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la République islamique d'Afghanistan concernant le statut de la mission de police de l'Union européenne en Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN), *JO* L 294 du 12.11.2010.

Décision 2010/694/PESC du Conseil du 17 novembre 2010 concernant l'accueil temporaire de certains Palestiniens par des États membres de l'Union européenne, *JO* L 303/13 du 19.11.2010.

Décision 2010/766/PESC du 7 décembre 2010 modifiant l'action commune 2008/851/PESC concernant l'opération militaire de l'Union européenne en vue d'une contribution à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes de la Somalie, *JO* L 327/49 du 11.12.2010.

Décision 2010/799/PESC du Conseil du 13 décembre 2010 visant à soutenir le processus d'instauration d'un climat de confiance conduisant à la création d'une zone exempte d'armes de destruction massive et de leurs vecteurs au Moyen-Orient, à l'appui de la mise en œuvre de la stratégie de l'Union européenne contre la prolifération des armes de destruction massive, *JO* L 341/27 du 23.12.2010.

Décision 2011/72/PESC du Conseil du 31 janvier 2011 concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes et entités au regard de la situation en Tunisie*, JO* L 28/62 du 2.2.2011.

Décision 2011/101/PESC du Conseil du 15 février 2011 concernant des mesures restrictives à l'encontre du Zimbabwe *, JO* L 42/6 du 16.2.2011.

Décision 2011/106/PESC du Conseil du 15 février 2011 adaptant et prorogeant la période d'application des mesures prévues par la décision 2002/148/CE portant conclusion des consultations engagées avec le Zimbabwe en application de l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-CE, *JO* L 43/31 du 17.2.2011.

Décision 2011/168/PESC du Conseil du 21 mars 2011 concernant la Cour pénale internationale et abrogeant la position commune 2003/444/PESC, *JO* L 76/56, du 22.3.2011.

Décision 2011/172/PESC du Conseil du 21 mars 2011 concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, entités et organismes au regard de la situation en Égypte, *JO* L 76/63 du 22.3.2011.

Décision 2011/210/PESC du Conseil du 1er avril 2011 relative à une opération militaire de l'Union européenne à l'appui d'opérations d'aide humanitaire en réponse à la situation de crise en Libye (opération EUFOR Libye) *JO* L 89/17 du 5.4.2011.

Décision 2011/235/PESC du Conseil du 12 avril 2011 concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes et entités au regard de la situation en Iran, *JO* L 100/51 du 14.4.2011.

Décision 2011/270/PESC du Conseil du 5 mai 2011 portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne au Kosovo, *JO* L 119/12 du 7.5.2011

Décision 2011/273/PESC du Conseil du 9 mai 2011 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie, *JO* L 121/11 du 10.5.2011.

Décision 2011/425/PESC du Conseil du 18 juillet 2011 prorogeant le mandat du représentant spécial de l'Union européenne pour l'Asie centrale, *JO* L 188/27 du 19.7.2011.

Décision 2011/426/PESC du Conseil du 18 juillet 2011 portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne en Bosnie-et-Herzégovine, *JO* L 188/30 du 19.7.2011.

Décision 2011/427/PESC du Conseil du 18 juillet 2011 prorogeant le mandat du représentant spécial de l'Union européenne en Afghanistan*, JO* L 188/34 du 19.7.2011.

Décision 2011/499/PESC du Conseil du 1 er août 2011 modifiant et prorogeant la décision 2010/450/PESC portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne pour le Soudan*, JO* L 206/50 du 11.8.2011.

Décision 2011/621/PESC du Conseil du 21 septembre 2011 prorogeant le mandat du représentant spécial de l'Union européenne auprès de l'Union africaine, *JO* L 243/19 du 21.9.2011.

Décision 2011/691/PESC du Conseil du 17 octobre 2011 prorogeant le mandat du représentant spécial de l'Union européenne au Kosovo, *JO* L 271/48 du 18.10.2011.

Décision 2011/782/PESC du Conseil du 1er décembre 2011 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie et abrogeant la décision 2011/273/PESC, *JO* L 319/56 du 2.12.2011.

Décision 2011/819/PESC du Conseil du 8 décembre 2011 portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne pour la Corne de l'Afrique, *JO* L 327/62 du 9.12.2011.

Décision 2012/33/PESC du Conseil du 23 janvier 2012 portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne pour le processus de paix au Moyen-Orient, *JO* L 19/17 du 24.1.2012.

Décision 2012/39/PESC du Conseil du 25 janvier 2012 portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne au Kosovo, *JO* L 23/5 du 26.1.2012.

Décision 2012/168/PESC du Conseil du 23 mars 2012 modifiant la décision 2011/235/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes et entités au regard de la situation en Iran, *JO* L 87/85 du 24.3.2012.

Décision 2012/255/PESC du Conseil du 14 mai 2012 modifiant la décision 2011/427/PESC prorogeant le mandat du représentant spécial de l'Union européenne en Afghanistan*, JO* L 126/8 du 15.5.2012.

Décision 2012/312/PESC du Conseil du 18 juin 2012 concernant la mission PSDC de l'Union européenne relative à la sûreté aérienne au Soudan du Sud (EUAVSEC-South Sudan), *JO* L 158/17 du 19.6.2012.

Décision 2012/325/PESC du Conseil du 25 juin 2012 prorogeant le mandat du représentant spécial de l'Union européenne pour le Soudan et le Soudan du Sud, *JO* L 165/49 du 26.6.2012.

Décision 2012/326/PESC du Conseil du 25 juin 2012 prorogeant le mandat du représentant spécial de l'Union européenne pour le Caucase du Sud et la crise en Géorgie, *JO* L 165/53 du 26.6.2012.

Décision 2012/327/PESC du Conseil du 25 juin 2012 prorogeant le mandat du représentant spécial de l'Union européenne pour la région du Sud de la Méditerranée, *JO* L 165/56 du 26.6.2012.

Décision 2012/328/PESC du Conseil du 25 juin 2012 portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne pour l'Asie centrale, *JO* L 165/59 du 26.6.2012.

Décision 2012/329/PESC du Conseil du 25 juin 2012 prorogeant le mandat du représentant spécial de l'Union européenne pour la Corne de l'Afrique, *JO* L 165/62 du 26.6.2012.

Décision 2012/330/PESC du Conseil du 25 juin 2012 modifiant la décision 2011/426/PESC portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine, *JO* L 165/66 du 26.6.2012.

Décision 2012/331/PESC du Conseil du 25 juin 2012 prorogeant le mandat du représentant spécial de l'Union européenne pour l'Afghanistan, *JO* L 165/68 du 26.6.2012.

Décision 2012/237/PESC du Conseil du 3 mai 2012 concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, entités et organismes menaçant la paix, la sécurité ou la stabilité de la République de Guinée-Bissau, *JO* L 119/43 du 4.5.2012.

Décision 2012/390/PESC du Conseil du 16 juillet 2012 prorogeant le mandat du représentant spécial de l'Union européenne auprès de l'Union africaine, *JO* L 187/44 du 17.7.2012.

Décision 2012/392/PESC du Conseil du 16 juillet 2012 concernant la mission PSDC de l'Union européenne au Niger (EUCAP Sahel Niger), *JO* L 187/48 du 17.7.2012.

Décision 2012/440/PESC du Conseil du 25 juillet 2012 portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne pour les droits de l'homme, *JO* L 200/21 du 27.7.2012.

Décision 2012/723/PESC du Conseil du 26 novembre 2012 modifiant la décision 2011/172/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, entités et organismes au regard de la situation en Égypte, *JO* L 327/44 du 27.11.2012.

Décision 2012/724/PESC du Conseil du Conseil du 26 novembre 2012 modifiant la décision 2011/72/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes et entités au regard de la situation en Tunisie, *JO* L 327/45 du 27.11.2012.

Décision 2013/34/PESC du Conseil du 17 janvier 2013 relative à une mission militaire de l'Union européenne visant à contribuer à la formation des forces armées maliennes (EUTM Mali), *JO* L 14/19 du 18.1.2013.

b Actes de droit général

α Règlements

Règlement (CEE) n° 3155/90 du Conseil, du 29 octobre 1990, étendant et modifiant le règlement (CEE) n° 2340/90 empêchant les échanges de la Communauté concernant l'Iraq et le Koweït, *JO* L 304/1 du 1.11.1990.

Règlement (CE) n° 3381/94 du Conseil, du 19 décembre 1994, instituant un régime communautaire de contrôle des exportations de biens à double usage, *JO* L 367/1 du 31.12.1994.

Règlement (CE) n° 2271/96 du Conseil du 22 novembre 1996 portant protection contre les effets de l'application extraterritoriale d'une législation adoptée par un pays tiers, ainsi que des actions fondées sur elle ou en découlant, *JO* L 309/1, du 29.11.1996.

Règlement (CE) nº 926/98 du Conseil du 27 avril 1998 concernant la réduction de certaines relations économiques avec la République fédérale de Yougoslavie, *JO* L 130/1 du 1.5.1998.

Règlement (CE) nº 1901/98 du Conseil du 7 septembre 1998 concernant l'interdiction des vols effectués par des transporteurs yougoslaves entre la République fédérale de Yougoslavie et la Communauté européenne, *JO* L 248/1 du 8.9.1998.

Règlement (CE) n° 1294/1999 du Conseil, du 15 juin 1999, relatif à un gel des capitaux et à une interdiction des investissements en relation avec la République fédérale de Yougoslavie (RFY) et abrogeant les règlements (CE) n° 1295/98 et (CE) n° 1607/98, *JO* L 153/63 du 19.6.1999.

Règlement (CE) nº 1081/2000 du Conseil du 22 mai 2000 concernant l'interdiction de la vente, de la fourniture et de l'exportation à la Birmanie/au Myanmar de matériel susceptible d'être utilisé à des fins de répression interne ou de terrorisme, et le gel des fonds appartenant à certaines personnes ayant un lien avec d'importantes fonctions gouvernementales dans ce pays, *JO* L 122/29 du 24.5.2000.

Règlement (CE) nº 1334/2000 du Conseil du 22 juin 2000 instituant un régime communautaire de contrôles des exportations de biens et technologies à double usage, *JO* L 159/1 du 30.6.2000.

Règlement (CE) nº 2488/2000 du Conseil, du 10 novembre 2000, maintenant un gel des capitaux concernant M. Milosevic et les personnes de son entourage et abrogeant les règlements nº 1294/1999 et (CE) nº 607/2000 ainsi que l'article 2 du règlement (CE) nº 926/98, *JO* L 287/19 du 14.11.2000.

Règlement (CE) n° 381/2001 du Conseil du 26 février 2001 portant création d'un mécanisme de réaction rapide, *JO* L 57/5 du 27.2.2001.

Règlement (CE) n° 2580/2001 du Conseil du 27 décembre 2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, *JO* L 344/70 du 28.12.2001.

Règlement (CE) n° 881/2002 du Conseil du 27 mai 2002 instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaida et aux Taliban, et abrogeant le règlement (CE) n° 467/2001 du Conseil interdisant l'exportation de certaines marchandises et de certains services vers l'Afghanistan,

renforçant l'interdiction des vols et étendant le gel des fonds et autres ressources financières décidées à l'encontre des Taliban d'Afghanistan, *JO* L 139/9 du 29.5.2002.

Règlement (CE) n° 2320/2002 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile, *JO* L 355/1 du 30.12.2002.

règlement (CE) n° 234/2004 du Conseil du 10 février 2004 imposant certaines mesures restrictives à l'égard du Liberia et abrogeant le règlement (CE) n° 1030/2003, *JO* L 40/1 du 12.2.2004.

Règlement (CE) n° 849/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 modifiant le règlement (CE) n° 2320/2002 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile, *JO* L 158/1 du 30.4.2004.

Règlement (CE) n° 1717/2006 du Parlement et du Conseil du 15 novembre 2006 instituant un instrument de stabilité, JO L 327 du 24.11.2006.

Règlement (UE) n°1286/2009 du Conseil du 22 décembre 2009 modifiant le règlement (CE) n° 881/2002 instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaida et aux Taliban, *JO* L 346/42 du 23.12.2009.

Règlement (UE) n ° 961/2010 du Conseil du 25 octobre 2010 concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran et abrogeant le règlement (CE) n ° 423/2007, *JO* L 281 du 27.10.2010.

Règlement (UE) n ° 204/2011 du Conseil du 2 mars 2011 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Libye, *JO* L 58/1 du 3.3.2011.

Règlement (UE) n ° 442/2011 du Conseil du 9 mai 2011 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie, *JO* L 121 du 10.5.2011.

Règlement (UE) n ° 1263/2012 du Conseil du 21 décembre 2012 modifiant le règlement (UE) n ° 267/2012 concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran, *JO L 356/34* du 22.12.2012.

β Directives

Directive 2009/43/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2009 simplifiant les conditions des transferts de produits liés à la défense dans la Communauté *JO* L 146 du 10.6.2009.

Directive 2009/81/CE du Parlement Européen et du Conseil du 13 juillet 2009 relative à la coordination des procédures de passation de certains marchés de travaux, de fournitures et de services par des pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices dans les domaines de la défense et de la sécurité, et modifiant les directives 2004/17/CE et 2004/18/CE, *JO* L 216 du 20.8. 2009.

γ Décisions

Décision 98/392/CE du Conseil du 23 mars 1998 concernant la conclusion par la Communauté européenne de la convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 et de l'accord du 28 juillet 1994 relatif à l'application de la partie XI de ladite convention, *JO* L 179/1 du 23.6.1998.
Décision 2001/131/CE du Conseil du 29 janvier 2001 portant conclusion de la procédure de consultations avec Haïti dans le cadre de l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-CE, *JO* L 48/31 du 17.2.2001.

Décision 2001/334/CE du Conseil du 9 avril 2001 concluant les consultations menées avec la République de Fidji conformément à l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-CE - Projet de lettre au président de la République de Fidji, *JO* L 120/33 du 28.4.2001.

Décision 2001/510/CE du Conseil du 25 juin 2001 concluant les consultations menées avec la Côte d'Ivoire conformément à l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-CE, *JO* L 183/38 du 6.7.2001.

Décision 2002/148/CE du Conseil du 18 février 2002 portant conclusion des consultations engagées avec le Zimbabwe en application de l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-CE, *JO* L 50/64 du 21.2.2002.

Décision 2002/274/CE du Conseil du 25 mars 2002 portant conclusion de la procédure de consultation avec le Liberia au titre des articles 96 et 97 de l'accord de partenariat ACP-CE, *JO* L 96/23 du 13.4.2002.

Décision 2003/822/CE du Conseil du 17 novembre 2003 relative à l'admission de la Communauté européenne à la commission du Code alimentaire, *JO* L 309/14 du 26.11.2003.

Décision 2003/837/CE du Conseil du 24 novembre 2003 portant conclusion de la procédure de consultation avec la République centrafricaine et adoption de mesures appropriées au titre de l'article 96 de l'accord de Cotonou, *JO L 319/13* du 4.12.2003.

Décision 2004/680/CE du Conseil du 24 septembre 2004 portant conclusion de la procédure de consultations avec la Guinée-Bissau au titre de l'article 96 de l'accord de Cotonou, *JO* L 311/27 du 8.10.2004.

Décision 2004/793/CE du Conseil du 15 novembre 2004 portant conclusion de la procédure de consultation avec la République togolaise au titre de l'article 96 de l'accord de Cotonou, *JO* L 349/17 du 25.11.2004.

Décision 2005/321/CE du Conseil du 14 avril 2005 portant conclusion de la procédure de consultations avec la République de Guinée au titre de l'article 96 de l'accord de Cotonou, *JO* L 104/33 du 23.4.2005.

Décision 2005/466/CE du Conseil : Décision n° 1/2004 du Conseil d'association UE-Maroc du 19 avril 2004 portant adoption des réglementations nécessaires à la mise en œuvre des règles de concurrence, *JO* L 165/10 du 25.6.2005.

Décision 2006/470/CE du Conseil du 29 mai 2006 relative à la conclusion de la procédure de consultation avec la République islamique de Mauritanie au titre de l'article 96 de l'accord de Cotonou révisé, *JO* L 187/28 du 8.7.2006.

Décision 2007/641/CE du Conseil du 1 er octobre 2007 relative à la conclusion des consultations avec la République des Îles Fidji en application de l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-CE et de l'article 37 du règlement portant établissement d'un instrument de financement de la coopération au développement, *JO* L 260/15 du 5.10.2007.

Décision 2008/579/CE du Conseil du 16 juin 2008 relative à la signature et à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, de l'accord international sur le café 2007, *JO* L 186/12 du 15.7.2008.

Décision 2009/472/CE du Conseil du 6 avril 2009 relative à la conclusion de la procédure de consultation avec la République islamique de Mauritanie au titre de l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-CE, *JO* L 156/26 du 19.6.2009.

Décision 2009/618/CE du Conseil du 27 juillet 2009 portant conclusion de la procédure de consultation avec la République de Guinée au titre de l'article 96 de l'accord de Cotonou, *JO* L 214/34 du 19.8.2009.

Décision 2010/371/UE du Conseil du 6 juin 2010 relative à la conclusion de la procédure de consultation avec la République de Madagascar au titre de l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-UE, *JO* L 199/43 du 31.7.2010.

Décision du Conseil 2010/427/UE fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure, 26 juillet 2010, *JO* L 201/30, 3.8.2010.

Décision 2010/588/UE du Conseil du 27 septembre 2010 relative à la conclusion de la procédure de consultation avec la République du Niger au titre de l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-UE, *JO* L 260/6 du 2.10.2010.

Décision 2011/492/UE du Conseil du 18 juillet 2011 relative à la conclusion de la procédure de consultation avec la République de Guinée-Bissau au titre de l'article 96 de l'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, *JO* L 203/2 du 6.8.2011.

décision 2013/331/UE du Conseil du 22 avril 2013 relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, en vue de l'adoption des règlements intérieurs du comité APE, du comité de coopération douanière et du comité de développement conjoint prévus par l'accord intérimaire établissant le cadre d'un accord de partenariat économique entre les États d'Afrique orientale et australe, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, *JO* L 177 du 28.6.2013

c Conclusions et rapports

« Objectif global civil pour 2008 », Bruxelles, le 7 décembre 2004

Rapport du Conseil sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) présenté au Parlement européen en application du point 43 (section G) de l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006

« Promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes et intégrer ces questions dans le contexte de la gestion des crises », doc. 14884/1/06, Bruxelles, 7 novembre 2006.

Conférence 2007 sur l'amélioration des capacités civiles, déclaration ministérielle, Bruxelles, le 19 novembre 2007

« Rapport de la Présidence concernant la PESD »,10415/08,16 juin 2008

« Le partenariat stratégique Afrique-Union européenne », juin 2008

« Approche globale pour la mise en œuvre par l'UE des résolutions1325 et 1820 du Conseil de sécurité des Nations unies », 1er décembre 2008, doc. 15671/1/08 REV 1

« Mise en œuvre de la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU), renforcée par la résolution 1820 du CSNU dans le cadre de la PESD », doc.15782/3/08, Bruxelles, 3 décembre 2008, 15 p.

Conclusions du Conseil sur les capacités militaires (Extrait des Conclusions du Conseil sur la PESD) 2974ème session du Conseil Relations extérieures, Bruxelles, le 17 novembre 2009.

secrétariat général du conseil « Missions civiles menées dans le cadre de la PSDC : Enseignements et meilleures pratiques », (Rapport 2009), mai 2010

Conclusions du Conseil sur les capacités civiles de la PSDC, Bruxelles, 21 mars 2011

3 Commission européenne

Avis de la Commission du 21 octobre 1990 relatif au projet de révision du Traité instituant la Communauté économique européenne concernant l'Union politique, COM (90) 600 final.

Communication de la Commission, Appui de la Communauté européenne aux efforts d'intégration économique régionale des pays en développement, COM (1995) 219 final, 16 juin 1995.

Communication de la Commission, « Les défis auxquels sont confrontés les industries européennes liées à la défense – contribution en vue d'actions au niveau européen », COM (1996) 10, 24 janvier 1996.

Commission européenne, « Renforcer l'Union politique et préparer l'élargissement », COM (96) 90 final, 28 février 1996.

Communication de la Commission, « Mettre en œuvre la stratégie de l'Union Européenne en matière d'industries liées à la défense », COM (1997) 583, 12 janvier 1997

Communication de la Commission sur la Prévention des conflits, COM(2001) 211 final, le 11 avril 2001,

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « La politique de développement de la Communauté européenne », COM (2000) 212 final, 26 avril 2000.

Communication de la Commission sur la Prévention des conflits, COM (2001) 211 final, 11 avril 2001.

Communication de la Commission au Conseil et au parlement, « Le développement du service extérieur », COM (2001) 381 final, 4 juillet 2001.

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen, « Financement des opérations de gestion civile des crises », COM (2001) 647 final, 29 novembre 2001.

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « Commerce et développement - Comment aider les pays en développement a tirer parti du commerce », COM (2002) 513 final, 18 septembre 2002.

Communication de la Commission, « Un projet pour l'Union européenne », COM (2002) 247 final, 22 février 2002.

Communication de la Commission sur l'architecture institutionnelles, « Pour l'Union européenne, Paix, Liberté, Solidarité », COM (2002) 728 final, 4 décembre 2002.

Communication de la Commission, « Défense européenne – questions liées à l'industrie et au marché : vers une politique de l'Union européenne en matière d'équipements de défense » COM (2003) 113, 11 mars 2003.

Communication de la Commission au Conseil et au parlement, « Union européenne et Nations unies : le choix du multilatéralisme », COM(2003) 526 final, 10 septembre 2003.

Proposition de décision du Conseil relative à la signature de l'accord de dialogue politique et de coopération entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part et les républiques du Costa Rica, d'El Salvador, du Guatemala, du Honduras, du Nicaragua et du Panama d'autre part, COM (2003) 677 final, 10 novembre 2003.

Commission des Communautés européennes, « Politique européenne de voisinage – Document d'orientation », COM (2004) 373, 12 mai 2004.

Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Vaincre le changement climatique planétaire », COM (2005) 35 final, 9 février 2005.

Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen , « Cohérence des politiques au service du développement -

Accélérer la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement », COM (2005) 134 final, 12 avril 2005.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Reinforcing EU Disaster and Crisis Response in third countries », Bruxelles, 20.4.2005, COM (2005) 153 final, 20 avril 2005.

Communication interprétative sur l'application de l'article 296 du traité dans le domaine des marchés publics de la défense, COM (2006) 779 final, 7 décembre 2006.

Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, « Une politique européenne de voisinage forte », COM (2007) 774 final, 5 décembre 2007.

Commission européenne, « MERCOSUR, document de stratégie régionale 2007-2013 », E/2007/1640, 2 aout 2007.

Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, Comité économique et social européen et au Comité des régions « Une stratégie de l'Union européenne pour investir en faveur de la jeunesse et la mobiliser - Une méthode ouverte de coordination renouvelée pour aborder les enjeux et les perspectives de la jeunesse », COM (2009) 200 final, 27 avril 2009.

Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Rapport annuel 2011 concernant l'instrument de stabilité », {SWD(2012) 225 final}, COM (2012) 405 final, 24 juillet 2012.

Commission européenne, Communication conjointe au Parlement Européen, au Conseil, au comité économique et social et au comité des régions, « Tenir les engagements de la nouvelle politique européenne de voisinage », JOIN (2012) 14 final, 15 mai 2012.

Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Partenariat oriental : une feuille de route pour le sommet de l'automne 2013 », JOIN(2012) 13 final, Bruxelles, le 15 mai 2012.

Communication de la Commission, « Projet détaillé pour une Union économique et monétaire véritable et approfondie Lancer un débat européen », COM (2012) 777 final du 28 novembre 2012.

4 Parlement européen

-Rapport sur la personnalité juridique de l'Union européenne (2001/2021(INI)), 21 novembre 2001, A5-0409/2001.

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile, COM (2001) 575 final, *JO* C 51E du 26.2.2002, pp. 221–233.

Résolution du Parlement européen sur le soutien de l'Union européenne à la CPI «être à la hauteur des enjeux et surmonter les difficultés» (2011/2109(INI)) du 17 novembre 2011.

5 accords internes

Accord interne entre les représentants des gouvernements des Etats membres, réunis au sein du Conseil, relatif aux mesures à prendre et aux procédures à suivre pour la mise en œuvre de l'accord de partenariat ACP-CE, *JO L 317* du 15 décembre 2000, pp. 376-382.

C Organisation des Nations Unies

1- Conseil de sécurité :

Résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité du 31 octobre 2000 sur les femmes, la paix et la sécurité, S/RES/1325 (2000).

Résolution 1631 (2005) du 17 octobre 2005, S/RES/1631 (2005).

Résolution 1820 (2008) du Conseil de sécurité du 19 juin 2008, sur les femmes, la paix et la sécurité, S/RES/1820 (2008).

Résolution 1888 (2009) du Conseil de sécurité du 30 septembre 2009, sur les femmes, la paix et la sécurité, S/RES/1888 (2009).

2- Assemblée générale :

Rapport sur le partage des responsabilités en matière de maintien de la paix entre l'organisation des Nations Unies et les organisations régionales, A/50/571, le 17 octobre 1995, 46p.

Déclaration sur le renforcement de la coopération entre l'Organisation des Nations Unies et les accords ou organismes régionaux dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales, A/RES/49/57, le 17 février 1995.

Projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite, annexé à la résolution 56/83 de l'Assemblée générale en date du 12 décembre 2001, et rectifié par document A/56/49 (Vol. I)/Corr.3. (Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-sixième session, Supplément n° 10 (A/56/10)) ;

3 Autres documents des Nations Unies

B. BOUTROS-GHALI, « agenda pour la paix 1992 », Nations Unies, News York, 1992.
Assemblée générale et Conseil de sécurité, « Agenda pour la paix – Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix », 47ème séance, A/47/277 et S/24111, du 17.6.1992, 26 p.,

Assemblée générale et Conseil de sécurité, « Supplément de l'Agenda pour la paix – Rapport de situation presente par le Secretaire general a l'occasion du cinquantenaire de l'Organisation des Nations unies », A/50/60, S/1995/1, 25 janvier 1995, 25 pages,

M. KOSKENNIEMI, « Fragmentation du droit international : difficultés découlant de la diversification et de l'expansion du droit international », rapport du groupe d'étude de la Commission du droit international, établi par M. KOSKENNIEMI, 2006, A/CN.4/L.682 ;

D Institutions françaises

Sénat, Rapport d'information n° 178 (2008-2009) de MM. J. DE ROHAN, D. BOULAUD, C. CAMBON, J.-L. CARRÈRE, R.DEL PICCHIA, Mme M. DEMESSINE, MM. A. Trillard et A. VANTOMME, fait au nom de la commission des affaires étrangères, déposé le 23 janvier 2009, 59 p.

Sénat, Rapport d'information n° 178 (2008-2009) de MM. J. DE ROHAN, D. BOULAUD, C. CAMBON, J.-L. CARRÈRE, R.DEL PICCHIA, Mme M. DEMESSINE, MM. A. Trillard et A. VANTOMME, fait au nom de la commission des affaires étrangères, déposé le 23 janvier 2009, 59 p.

E Institutions des Etats Unis d'Amérique

The white house, « The National Security Strategy of the United States of America », septembre 2002.

The white house, « National Security Strategy », Washington, mai 2010.

F Autres institutions

M. HANCOCK et L. PONSONBY, « Rapport sur les missions de police internationales dans l'Europe du Sud-Est », doc. A/1721 de l'Assemblée de l'UEO, 7 déc. 2000.

« The Africa-EU strategic partnership", A Joint Africa-EU Strategy, 2007.

Conseil des ministres ACP-UE, Déclaration conjointe sur Rio + 20 37ème réunion, Port-Vila, 14 et 15 juin 2012 Conseil européen Bruxelles, 15 Juin 2012.

V Jurisprudence :

A CPJI et CIJ

1 CPJI

a Avis :

12 août 1922, *Compétence de l'OIT pour la réglementation internationale des conditions du travail des personnes employées dans l'agriculture,* avis consultatif, série B, n° 2.

23 juillet 1926, *Compétence de l'Organisation internationale du Travail pour réglementer accessoirement le travail personnel du patron*, avis consultatif, série B, n° 13.

8 décembre 1927, *Compétence de la Commission européenne du Danube entre Galatz et Braïla*, avis consultatif, série B n° 14.

b Affaires contentieuses

17 aout 1923, *Affaire du vapeur « Wimbledon »*, série A, n° 1.

26 juillet 1927, *Usine de Chorzów, compétence*, série A, n° 9.

2 CIJ :

a Avis :

11 avril 1949, *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, *Rec*. 1949, p. 174.

21 Juin 1971, *Les conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie*, CIJ, *Rec*. 1971, p. 16.

8 juillet 1996, *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un Etat dans un conflit armé*, *Rec*. 1996, p. 66.

b Affaires contentieuses :

5 février 1970, *Barcelona Traction Light and Power Company, Limited, Rec*. 1970, p. 6.

CIJ 12 oct. 1984, *Affaire de la délimitation de la frontière maritime dans la région du golfe du Maine (Canada c. États-Unis d' Amérique), Rec*. 1984, p. 246.

CIJ 3 juin 1985, *Affaire du Plateau continental (Jamahiriya arabe libyenne c. Malte), Rec*. 1985, p. 3.

CIJ 27 juin 1986, *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d' Amérique), fond, Rec.* 1986, p. 14

30 juin 1995, *Affaire relative au Timor oriental (Portugal c. Australie*), *Rec*. 1995, p. 90.

25 septembre 1997, *Affaire relative au projet Gabcikovo Nagymaros,(Hongrie c. Slovaquie),* arrêt, *Rec*. 1997, p. 7.

3 mars 1999, *Affaire LaGrand (Allemagne c. Etats-Unis d'Amérique)*, mesures conservatoires, *Rec.* 1999, p. 9.

27 juin 2001, *Affaire LaGrand (Allemagne c. Etats-Unis d'Amérique)*, arrêt, *Rec*. 2001, p. 466.

B CJUE et Tribunal de l'Union

1 Tribunal de l'Union

TPICE 22 janv. 1997, *Opel Austria GmbH contre Conseil de l'Union européenne*, aff. T-115/94, *Rec*. II-39.

TPICE, 28 avr. 1998, *Dorsch Consult c. Conseil et Commission,* Aff. T-184/95, *Rec.* II-667

TPICE 30 septembre 2003, *Fiocchi munizioni SpA c. Commission des Communautés européennes*, Aff. T-26/01, *Rec. II*-3951

TPICE 21 sept. 2005, *Yusuf et Al Barakaat International Foundation c. Conseil et Commission,* Aff. T-306/01, *Rec.* II-3533

Trib. UE 30 sept. 2010, *Yassin Abdullah Kadi c. Commission*, aff. T-85/09,*Rec*. II-5177

2 Cour de justice

a Délibération :

Projet de convention de l'Agence internationale de l'énergie atomique sur la protection des matières, installations et transports nucléaires, Délibération 1/78, *Rec*. 2151.

b Avis :

11 novembre 1975, *Avis rendu en vertu de l'article 228, paragraphe 1, alinéa 2, du traité CEE*, Avis 1/75, *Rec. 01355.*

26 avril 1977 *Projet d'accord relatif à l'institution d'un Fonds européen d'immobilisation de la navigation intérieure*, avis 1/76, *Rec.* 741.

4 octobre 1979, *Accord international sur le caoutchouc naturel*, avis 1/78, *Rec.* 2871.

14 décembre 1991 *projet d'accord entre la Communauté, d'une part, et les pays de l'Association européenne de libre échange, d'autre part, portant sur la création de l'Espace économique européen*, avis 1/91, *Rec*. I-6079.

19 mars 1993 *Convention n° 170 de l'Organisation internationale du Travail concernant la sécurité dans l'utilisation des produits chimiques au travail*, avis 2/91, *Rec*. I-1061.

15 novembre 1994 *compétence de la Communauté pour conclure des accords internationaux en matière de services et protection de la propriété intellectuelle*, avis 1/94, *Rec.* I-5267.

28 mars 1996 *Adhésion de la Communauté à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, avis 2/94, *Rec.* I-1759.

6 décembre 2001 *Protocole de Cartagena*, avis 2/00, *Rec.* I-9713.

18 avril 2002, *Projet d'accord portant création d'un espace aérien européen commun entre la Communauté européenne et des pays tiers*, Avis 1/00, *Rec.* I-3493.

7 février 2006, C*ompétence de la Communauté pour conclure la nouvelle convention de Lugano concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale*, avis n° 1/03, *Rec*. I-1145.

c Arrêts :

CJCE 29 nov. 1956, *Fédération Charbonnière de Belgique contre Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier*, Aff. 8/55, *Rec* . 1955-1956 299.

CJCE 15 juill. 1960, *Eva von Lachmüller, Bernard Peuvrier, Roger Ehrhardt c. Commission*, Aff. jtes 43/59, 45/59 et 48/59, *Rec.* 933.

CJCE 16 déc. 1960, *Rudolf Pieter Marie Fiddelaar c. Commission*, Aff. 44-59, *Rec*. 1077.

CJCE 1er juin 1961, *Gabriel Simon c. Cour de justice*, Aff. 15-60, *Rec*.225.

CJCE 19 dec. 1961, *Commission de la Communauté économique européenne contre Gouvernenement de la République italienne*, affaire n° 7/61, *Rec*. 657.

CJCE 5 février 1963, *Van Gend & Loos contre Administration fiscale néerlandaise*, Aff. 26-62, *Rec*. 3.

CJCE 15 juillet 1964, *M. Flamino Costa c. E.N.E.L. (Ente nazionale energia elettrica, impresa già della Edison Volta)*, Aff. 6-64, Rec. 1141.

CJCE 13 nov. 1964, *Commission c. Luxembourg et Belgique,* Aff. Jtes 90 et 91/63, *Rec.* 1231.

CJCE 31 mars 1971, *Commission des Communautés européennes c. Conseil des Communautés européennes, Accord européen sur les transports routiers*, Aff. 22-70, *Rec.* 263.

CJCE 12 décembre 1972, *International Fruit Company NV et autres contre Produktschap voor Groenten en Fruit*, Affaires jointes 21 à 24-72, *Rec.* 1219.

CJCE 30 avr. 1974, *R & V Haegeman contre Belgique*, aff. 181/73, *Rec.* 449.

CJCE 4 déc. 1974, *Yvonne van Duyn contre Home Office*, Aff. 41/74, *Rec.* 1337.

CJCE 5 fev 1976, *Conceria Daniele Bresciani contre Amministrazione Italiana delle Finanze*, Aff. 87/75, *Rec.* 129.

CJCE 14 juill. 1976, *Kramer et autres*, Affaires jointes 3, 4 et 6/76, *Rec.* 1279.

CJCE 14 oct. 1980, *Attorney general c. Juan C. Burgoa,* Aff. 812/79, *Rec.* 2787.

CJCE 26 oct. 1982, *Hauptzollamt Mainz contre C.A. Kupferberg & Cie KG a.A.*, Aff. 104/81, *Rec.* 3641.

CJCE 16 mars 1983, *Administration des finances de l'État contre Società petrolifera italiana SpA (SPI) et SpA Michelin italiana (SAMI)*, Aff.. jtes 267/81 à 269/81, *Rec.* 801.

CJCE 10 juillet 1984, *Campus Oil Limited et autres contre ministre pour l'Industrie et l'Energie et autres*, Aff. 72/83. *Rec.* 2727.

CJCE 23 avril 1986, *Parti écologiste "Les Verts" contre Parlement européen*, Aff. C 294/83, *Rec*. 1339.

CJCE 15 mai 1986, *Marguerite Johnston contre Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, aff. C-222/84, *Rec.* 1651.

CJCE 30 septembre 1987, *Meryem Demirel contre Ville de Schwäbisch Gmünd*, Aff. 12/86, *Rec.* 3719.

CJCE 22 oct. 1987, *Foto-Frost c. Hauptzollamt Lübeck-Ost*, Aff. 314/85, *Rec*. I-4199.

CJCE 27 septembre 1988, *A. Ahlström Osakeyhtiö et autres contre Commission des Communautés européennes*, Aff. Jtes C 89, 104, 114, 116, 117 et 125 à 129/85, *Rec.* 5193.

CJCE 14 nov. 1989, *Grèce c/ Commission,* Aff. 30/88, *Rec.* 3711.

CJCE 20 sept. 1990, *S.Z. Sevince,* Aff. C-192/89, *Rec. I-346*.

CJCE 11 juin 1991, *Commission c. Conseil, dit «Dioxyde de titane»,* Aff. C-300/89, *Rec*. I-2867.

CJCE 4 octobre 1991*, Procédure pénale contre Aimé Richardt et Les Accessoires Scientifiques SNC*, Aff. C-367/89, *Rec.* I-04621.

CJCE 10 mars 1992*, NMB (Deutschland) GmbH et NMB Italia Srl et NMB (UK) Ltd contre Commission,* Aff. C-188/88, *Rec.* I-1689.

CJCE 7 juillet 1992, *Mario Vicente Micheletti et autres contre Delegación del Gobierno en Cantabria,* Aff. C 369/90, *Rec*. I-4239.

CJCE 24 nov. 1992, *Anklagemyndigheden contre Peter Michael Poulsen et Diva Navigation Corp*, Aff.C-286/90, *Rec.* I-6019.

CJCE 2 mars 1994, *Parlement contre Conseil*, Aff. C 316-91, *Rec*. I-625.

CJCE 4 juill. 1994, *Matteo Peralta,* Aff. C 379/92, *Rec*. I-3453.

CJCE 9 août 1994 *République française c. Commission des Communautés européennes*, C-327/91, *Rec*. 3641.

CJCE 17 octobre 1995, *Procédure pénale contre Peter Leifer, Reinhold Otto Krauskopf et Otto Holzer*, affaire C-83/94, *Rec.* I-03231.

CJCE 17 octobre 1995, *Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH contre République fédérale d'Allemagne*, affaire C-70/94*, Rec*. I-03189.

CJCE 7 mars 1996, *Parlement européen c. Conseil de l'Union européenne*, aff. C-360/93, *Rec.* I-1195.

CJCE 10 septembre 1996, *Commission c. Allemagne*, C-61/94, *Rec*. I-3989.

CJCE 3 décembre 1996, *Portugal/Conseil de l'Union Européenne*, C-286/94, *Rec.* CJCE, 1998, p. I-6177.

CJCE 14 janvier 1997, *The Queen, ex parte Centro-Com Srl contre HM Treasury et Bank of England*, Aff. C-124/95, *Rec*. I-81.

CJCE 10 mars 1998, *République fédérale d'Allemagne c/ Conseil de l'Union européenne*, aff. C-122/95, *Rec.* p. I-973.

CJCE 19 mars 1998, *The Queen contre Minister of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Compassion in World Farming Ltd.*, aff. C-1/96, *Rec*. I-1251.

CJCE 12 mai 1998 *Commission des Communautés européennes contre Conseil de l'Union européenne*, C-170/96, *Rec*. I-2763.

CJCE 16 juin 1998, *Racke GmbH & Co.etHauptzollamt Mainz*, C-162/96, *Rec*. I-03655.

CJCE 16 juin 1998*, Hermès International (société en commandite par actions) contre FHT Marketing Choice BV.,* Aff. C-53*/96, Rec.* I-03603.

CJCE 8 juillet 1999 *Parlement européen contre Conseil de l'Union européenne*, C-189/97, *Rec*. I-4741.

CJCE 16 septembre 1999, *Commission c. Espagne*, aff. C-414/97 Rec. I-0558.

CJCE 26 oct. 1999, *Sirdar*, aff. C-273/97, *Rec.* I- 7403

CJCE 11 novembre 1999, *Etat belge contre Fatna Mesbah*, Aff. C 179/98, *Rec.* I-7955

CJCE 11 janv. 2000, *Kreil*, aff. C-285/98, *Rec.* I- 69.

CJCE 4 juillet 2000, *Commission c. Portugal,* C-84/98, *Rec*. I-5215.

CJCE 14 déc. 2000, *Parfums Christian Dior SA contre TUK Consultancy BV et Assco Gerüste GmbH et Rob van Dijk contre Wilhelm Layher GmbH & Co. KG et Layher BV*, Aff. C 300/98 et C 392/98. *Rec*. I 11307.

CJCE 19 mars 2002, *Commimmsion c. Irlande,* Aff. C 13/00, *Rec.* I-2943.

CJCE 5 novembre 2002, *affaires dite de « ciel ouvert »*, *Commission contre Royaume-Uni, C-466/98 ; Commission contre Danemark, C-467/98 ; Commission contre Suède, C-468/98 ; Commission contre Finlande, C-469/98 ; Commission contre Belgique, C-471/98 ; Commission contre Luxembourg, C-472/98 ; Commission contre Autriche*, C-475/98 ; *Commission contre Allemagne*, c-476/98, Rec. I-9427.

CJCE 12 décembre 2002, *Commission des Communautés européennes contre Conseil de l'Union européenne*, affaire C-281/01, *Rec.* I-12049.

CJCE 18 nov. 2003, *Budejovicky Budvar, národní podnik contre Rudolf Ammersin GmbH,* Aff. C-216/01, *Rec.* I-13617.

CJCE 11 mars 2003, *Dory contre Bundesrepublik Deutschland*, C-186/01, Rec. I-2479.

CJCE 7 octobre 2004, *Commission des Communautés européennes contre République française (étang de Berre)*, Aff. C 239/03, *Rec*. I 9325.

CJCE 19 oct. 2004, *Kunqian Catherine Zhu et Man Lavette Chen contre Secretary of State for the Home Department*, C-200/02, *Rec*. I-9925.

CJCE 6 déc. 2005, *Gaston Schul Douane-expediteur BV contre Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*, C-461/03, *Rec*. I-10513.

CJCE 10 janvier 2006, *The Queen, à la demande de International Air Transport Association et European Low Fares Airline Association contre Department for Transport, IATA et ELFAA*, C-344/04, Rec. I-403.

CJCE 12 janvier 2006, *Algemene Scheeps Agentuur Dordrecht*, C-311/04, *Rec.* I-609

CJCE 30 mai 2006 *Parlement européen contre Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes*, Affaires jointes C-317/04 et C-318/04, *Rec*. I-4721.

CJCE 30 mai 2006 *Commission des Communautés européennes c. Irlande*, C-459/03, *Rec*. I-4635.

CJCE 11 sept. 2007, p*rodutos Farmacêuticos Ld[a] contre Merck & Co. Inc. et Merck Sharp & Dohme Ld[a]*., Aff. *C*-431/05*, Rec.* I-7001.

CJCE, 3 juin 2008, *The Queen, à la demande de International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko) et autres contre Secretary of State for Transport*, aff. C-308/06, Rec. I-04057.

CJCE 20 mai 2008, *Commission des Communautés européennes contre Conseil de l'Union européenne*, affaire C-91/05, *Rec.* 3651.

CJCE 24 juin 2008, *Commune de Mesquer contre Total France SA et Total International Ltd,* Aff. C-188/07, *Rec.* I-4501.

CJCE 3 septembre 2008, *Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation c. Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes*, Affaires jointes C-402/05 P et C-415/05 P, Rec. I-6351.

CJCE 6 novembre 2008, *Parlement c. Conseil*, Aff. C-155/07, *Rec*. I-8103.

CJCE 12 février 2009, *Commission c. Grèce*, Affaire C 45/07, *Rec.* I-701.

CJCE 22 oct. 2009, *Irène Bogiatzi, épouse Ventouras contre Deutscher Luftpool et autres, aff. C-301/08, Rec.* I- 10189.

CJUE 3 déc. 2009, *Faraj Hassan et Chafik Ayadi c. Conseil et Commission,* Aff. jtes C-399/06 P et C-403/06, Rec. I-11393

CJUE, 15 déc. 2009, *Commission c/ Italie, soutenue par Grèce et Finlande*, aff. C-239/06, *Commission c/ Finlande, soutenue par Danemark, Allemagne, Grèce, Italie, Portugal, Suède*, aff. C-284/05, *Commission c/ Suède, soutenue par Allemagne, Finlande, Danemark*, aff. C-294/05, *Commission c/ Allemagne, soutenue par Danemark, Grèce, Finlande*, aff. C-372/05, *Commission c/ Italie, soutenue par Danemark, Grèce, Portugal, Finlande*, aff. C-387/05, *Commission c/ Grèce, soutenue par Danemark, Italie, Portugal, Finlande*, aff. C-409/05, *Commission c/ Danemark soutenu par Grèce, Portugal, Finande*, aff. C-461/05,

CJUE, 25 févr. 2010, *Firma Brita Gmbh,* Aff. C 386/08*, Rec.* I-1289.

CJUE 2 mars 2010, *Janko Rottman contre Freistaat Bayern,* Aff. C 135/08, *Rec.* I-1449.

CJUE 4 mars 2010*, Commission c. Portugal,* Aff. C 38/06, *Rec*. I-1569.

CJUE 20 avril 2010, *Commission c. Suede*, Affaire C-246/07, Rec. I-3317.

CJUE 8 mars 2011, *Lesoochranárske zoskupeni,* Aff. C-240/09, *Rec.* I-01255.

CJUE, 21 déc. 2011, *Air Transport Association of America, American Airlines Inc., Continental Airlines Inc., United Airlines Inc.,* Aff. C-366/10, *non encore publié au recueil*

CJUE 19 juillet 2012, *Parlement européen contre Conseil de l'Union européenne*, Aff. C 130/10, *non encore publié au recueil*

CJUE du 17 septembre 2013, Parlement c. Conseil, Aff. C-77/11, *non encore publié au Receuil*.

C Conseil d'Etat français

CE 29 juin 1951, *Société Bonduelle*, *Rec*. 376.

CE 22 novembre 1957, *Myrtoon steamship et Ci*e, *Rec*. 632.

CE 30 nov. 1962, *Consorts Manfred-Weiss*, *Rec*. 643

CE, Ass., 23 novembre 1984, *Association « Les Verts », Rec*. p. 382.

CE 18 avril 1986, *société les Mines de potasse*, n°53934, *Rec.* p. 116.

CE 23 octobre 1987, *Société Nachfolger navigation Company*, n° 72951, *Rec*. P. 319

CE, Ass., 18 décembre 1992, *Préfet de la Gironde c. Mahmedi,* n° 12461, Rec. p. 446.

CE 6 Juin 1997, *M. Aquarone*, N° 148683, *Rec*. P. 438

CE 10 Avril 2003,*Comité contre la guerre en Irak,* n° 255904, *Rec.* p. 707.

CE 23 septembre 1992, *GISTI,* n° 120437, *Rec*. p. 346.

CE 14 oct 2011, *Mme Saleh et autres* , n°329788, *Rec*. 473.

D CEDH :

Cedh 30 juin 2005, *Bosphorus Airlines Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlande*, req. n° 45036/98.

Cedh 31 mai 2006, *Behrami contre France et Saramati c. France, Allemagne et Norvège*, requête n°71412/01 et 78166/01.

VI Sites internet :

Site de l'agence européenne de la défense : http://www.eda.europa.eu/

Site de la Commission européenne : http://ec.europa.eu/

Site du Conseil européen : http://www.european-council.europa.eu/

Site du Conseil : http://www.consilium.europa.eu

Site des Nations Unies http://www.un.org/fr

Site du Parlement européen : http://www.europarl.europa.eu

Site du service européen pour l'action extérieure : http://eeas.europa.eu/

Site de l'Union européenne : http://www.eda.europa.eu/news.aspx

Introduction générale *1*
I Le développement de la politique internationale européenne comme défi politique 2
II Les difficultés institutionnelles de la mise en œuvre d'une politique internationale 10
III Les obstacles théoriques à la conception de l'Union européenne en tant qu'acteur international 16

PARTIE I : L'INSTITUTIONNALISATION DE LA POLITIQUE INTERNATIONALE, INSTRUMENT DE CONSTRUCTION IDENTITAIRE 29

TITRE I : LES FONDEMENTS DE LA POLITIQUE INTERNATIONALE DANS LA CONSTRUCTION EUROPEENNE 31

Chapitre I : Le cadre originel du développement politique des relations extérieures *33*
Section I : Une appréhension réservée de la politique étrangère par le cadre juridique originel 34
I Des capacités internationales limitées à la lecture des traités originels 34
II Une prise en compte de la notion de politique étrangère limitée à la dérogation aux règles communautaires 37
Section II : Le développement des relations extérieures au travers de l'action des institutions 45
I L'extension jurisprudentielle des compétences externes fondée sur une volonté de protection du système communautaire 47
A) L'accroissement des capacités internationales de la Communauté grâce aux compétences implicites 47
1) La reconnaissance de compétences implicites fondées sur le parallélisme des compétences 48
2) L'élargissement des cas de reconnaissance d'une compétence implicite 50
B) L'extension des capacités internationales fondée sur la protection de l'ordre juridique communautaire 53
II Le développement de la politique extérieure par l'action de la Commission 56
A) L'élargissement des capacités externes par la pratique des institutions 56
1) L'usage politique des accords d'association 57
2) L'élargissement des accords commerciaux à des objectifs politiques 60
B) L'accroissement de la dimension politique des relations extérieures 63
1) L'existence de stratégies de politique internationale dans la mise en œuvre des relations extérieures communautaires 63
2) L'action politique internationale communautaire face à la PESC 69

Chapitre II : La PESC comme instrument déterminant de l'affirmation de l'identité internationale *72*
Section I : La politique étrangère comme instrument d'union politique 73
I La politique étrangère européenne fondée sur le processus d'union politique 73
A) La Coopération politique européenne comme instrument d'unification politique 73
B) La création de la PESC marquée par le processus d'union politique 77
II La PESC, pilier de l'unification politique de l'Union européenne 79
A) Le maintien d'une approche intergouvernementale des affaires étrangères de l'Union. 80
1) Le maintien du vote à l'unanimité pour l'adoption des décisions 80
2) La portée juridique aménagée des décisions PESC 84
B) La PESC comme instrument de structuration politique 87
Section II : La PESC comme source d'action politique sur la scène internationale 90
I La PESC comme source de capacités générales de conduite d'une politique étrangère 90
A) Des capacités stratégiques mises à disposition du Conseil européen 90
B) La mise en œuvre de la PESC par les décisions relatives aux actions à mener ou aux positions à prendre 94
II La PSDC source de capacités opérationnelles pour l'Union européenne 98
A) l'intégration des capacités opérationnelles dans le cadre de l'Union 99
1) L'intégration des questions opérationnelles 99
2) La PSDC comme ressource de la politique opérationnelle de l'Union 102
3) Une construction institutionnelle différenciée 105
a) La coopération structurée permanente 105
b) L'agence européenne de défense 110
B) Un développement matériel marqueur d'une autonomie grandissante 115
1) L'autonomie relative d'un instrument à vocation identitaire 115

2) Des capacités opérationnelles en timide développement 119
Conclusion du Titre I : 124

TITRE II : LA CONSTRUCTION DE L'UNITE POLITIQUE DE L'ACTION INTERNATIONALE 127

Chapitre I : L'unification structurelle de l'action internationale 128
Section I : Le recours complémentaire aux capacités externes de l'Union européenne 128
I Les liaisons des domaines de compétences internationales prévues par les traités 129
A) L'adoption des mesures restrictives fondée sur une utilisation complémentaire des domaines de l'action extérieure 129
1) L'adoption de sanctions communes fondée sur la nécessité de protection de l'ordre juridique communautaire 129
2) L'établissement de liaisons explicites entre les piliers dans le cadre des mesures restrictives 136
3) Le renforcement de la perspective de politique internationale des sanctions communes 138
B) La portée de la clause de flexibilité dans le cadre des sanctions ciblées 140
1) Une flexibilité limitée par le respect des objets de la Communauté 140
2) L'article 215 TFUE comme instrument explicitement suffisant pour l'adoption de sanctions 144
II L'utilisation complémentaire des compétences par les institutions 148
A) L'utilisation complémentaire grâce à l'adoption coordonnée de plusieurs décisions 149
1) Une judiciarisation de la séparation des mécanismes généraux et de la PESC 149
2) L'utilisation complémentaire des piliers lors de l'adoption d'actes liés 153
B) L'utilisation complémentaire des domaines grâce à l'adoption d'un accord international 158
Section II : La réorganisation institutionnelle comme instrument d'unification de la politique internationale 161
I La rénovation du statut du haut représentant 162
II Le renforcement du Conseil européen dans l'action de l'Union 167
A) Le renforcement de son rôle de stratège 167
B) Une présidence individualisée chargée de la représentation internationale de l'Union 169
Section III : La PESC, instrument de l'unité politique de l'action externe de l'Union européenne 172
I La PESC comme vecteur de la diplomatie déclaratoire 173
II) La PESC comme instrument de mise en relief politique des actions de l'Union 177

Chapitre II : L'unification matérielle de la politique internationale 181
Section I : L'obligation de cohérence pierre angulaire de la mise en œuvre de l'action extérieure 182
I L'obligation de cohérence verticale 183
A) Le devoir de loyauté garant de la cohérence de l'action extérieure 183
1) Le principe de coopération loyale dans le cadre de la représentation internationale de l'Union européenne 184
a) La représentation exclusive de l'Union 185
b) la représentation européenne par alternance 186
c) La représentation indirecte de l'Union 190
2) l'encadrement de l'action extérieure des membres par le principe de coopération loyale 193
B) La solidarité politique mutuelle comme instrument de garantie de la cohérence de la PESC 198
II Les garanties d'une cohérence horizontale 203
A) Une obligation de coopération pesant sur les institutions 203
1) L'obligation de loyauté dans les rapports inter institutionnels 203
2) L'obligation de coopération dans le cadre de l'adoption d'accords internationaux 205
B) La garantie d'une cohérence matérielle 208
1) Les obligations de respect des objectifs des politiques sectorielles dans la conduite de l'action extérieure 208
2) La soumission des actions externes à des objectifs communs comme instrument de cohérence 212
Section II : La structuration de l'action extérieure autour d'objectifs fondamentaux 215
I La clarification des éléments structurants l'action extérieure par le traité de Lisbonne 216
A) La clarification des objectifs de l'action extérieure 216

B) Un encadrement fondamental de l'action extérieure 221
1) Les valeurs européennes au cœur de l'action extérieure 221
2) Le respect des principes de l'Union dans la mise en œuvre de l'action extérieure 223
II La stratégie européenne de sécurité révélatrice d'une vision européenne des relations internationales 226
A) Une réévaluation des perspectives internationales de l'Union 227
B) Une politique extérieure porteuse d'une vision européenne des relations internationales 230
Conclusion du Titre II : 235
Conclusion de la première partie *238*

PARTIE II : LA CONDUITE DE L'ACTION INTERNATIONALE, VECTEUR DE PROJECTION IDENTITAIRE 240

TITRE I : L'ENTREPRISE D'AFFIRMATION D'UNE IDENTITE EUROPEENNE SINGULIERE DANS LES RELATIONS INTERNATIONALES 242

Chapitre I : L'Union européenne, acteur propre des relations internationales *243*
Section I : Une admission progressive de la singularité l'Union européenne au sein des organisations internationales 244
I L'attribution du statut de membre d'une organisation internationale, révélateur de la singularité de l'Union européenne 244
A) L'acquisition du statut de membre d'organisations internationales réservée à l'Union 245
1) La remise en cause de l'attribution exclusive de la qualité de membre aux Etats. 245
2) Une possibilité d'attribution de la qualité de membre aux contours fluctuants 249
a) La mise en place d'une solution d'adhésion généralisée des organisations similaires à l'Union européenne 249
b) L'admission limitative de l'Union européenne 253
B) La diversité des conséquences juridiques de l'attribution de la qualité de membre 257
1) La substitution des membres 258
2) La participation complémentaire 260
II L'affirmation de la spécificité européenne dans le cadre des modes alternatifs de participation 263
A) L'acquisition d'un statut d'observateur particulier 263
B) La permanence de la représentation de l'Union européenne au travers des Etats membres 268
Section II : Les accords mixtes comme modalité singulière d'engagement dans les relations internationales 269
I L'imposition au plan international de la spécificité structurelle européenne par les accords mixtes 270
A) Les accords mixtes comme résultat de la nécessité de recourir à un engagement complémentaire des acteurs de l'Union européenne 270
1) La nécessité des accords mixtes en raison du partage de compétences 270
2) La complémentarité comme caractéristique commune des accords mixtes 274
B) Les implications de la mixité quant à l'identité de l'Union européenne 277
1) La rareté de la mixité sur la scène internationale 277
2) L'autonomie contrariée de l'Union par l'exigence externe de mixité 280
II Les conséquences spécifiques de l'accord mixte sur le régime de responsabilité applicable 284
A) L'internationalisation intégrale du cadre juridique interne 285
B) Les effets du silence européen relatif à la répartition des compétences 289
1) La conjonction des responsabilités comme conséquence de l'absence d'identification des titulaires des compétences 290
2) La solidarité comme conséquence de la complémentarité 294
3) La gestion de la responsabilité comme élément d'intégration opportun de l'Union européenne 297

Chapitre II : L'effort de projection contrôlée d'une identité politique *301*
Section I : L'affichage d'une politique extérieure favorable l'accroissement de la régulation juridique 302
I La promotion du régionalisme dans les relations internationales 303
A) La volonté prudente de projection du modèle régional 303
B) L'action européenne en faveur de la progression institutionnel de pôles régionaux 305

C) La préférence européenne pour le dialogue interrégional 309
II La promotion d'un accroissement de la régulation juridique 312
A) La politique juridique extérieure favorable au renforcement du cadre juridique universel 312
1) La volonté de renforcement de la régulation juridique internationale 313
2) La nécessaire promotion de l'adoption universelle des normes régulatrices 318
B) L'action en faveur du renforcement du cadre institutionnel international 321
Section II : La politique internationale conventionnelle, manifestation de la préférence identitaire 324
I L'institutionnalisation des rapports internationaux comme modalité d'action internationale 325
A) La création d'institutions par la politique conventionnelle européenne 325
1) L'imposition régulière d'institutions dans les relations bilatérales 325
2) La promotion active du rapprochement institutionnel des partenaires, l'exemple de la coopération UE-ACP 329
B) La mise en place de mécanismes institutionnels de gestion des accords extérieurs 331
II Le recours à l'intégration dans le cadre de la politique extérieure européenne 333
A) La politique européenne de voisinage : instrument sécuritaire fondé sur un rapprochement juridique 334
1) La nécessité d'une politique européenne de voisinage fondée sur l'intégration 334
2) Le maintien de l'ambiguïté relative aux possibilités d'adhésion comme ressource de la politique de voisinage 337
3) Une association renforcée comme pilier de la politique extérieure à l'égard de ses voisins. 338
B) L'intégration conditionnelle comme instrument de projection des éléments essentiels de l'Union européenne 341
1) Une relation fondée sur une intégration conditionnelle 341
2) La projection de l'ordre de l'Union européenne par le mécanisme d'intégration 344
Conclusion du Titre I : 348

TITRE II : LA MATERIALITE DE L'AFFICHAGE IDENTITAIRE 351

Chapitre I : La politique opérationnelle comme élément stratégique de l'affirmation identitaire de l'Union européenne *353*
Section I : La compatibilité de la dimension civile avec le concept identitaire de puissance civile 355
I Un développement stratégique des mécanismes de gestion civile des crises 356
A) Une capacité d'action efficiente face à la diversité des crises internationales 356
B) La capacité de réaction d'urgence de l'Union européenne 365
C) Des capacités d'intervention effectives 370
II L'insertion cohérente des missions civiles dans le cadre stratégique de la politique internationale 372
A) La compatibilité des objectifs de la politique civile de la gestion de crise avec l'affirmation identitaire 373
1) La sécurisation de l'environnement international par la normalisation des situations étatiques 373
2) Le renforcement de l'Etat de droit comme élément essentiel de stabilisation internationale 377
B) La compatibilité des modalités de conduite des missions civiles 380
Section II : Le développement de la dimension militaire de l'Union européenne dans le processus d'affirmation identitaire 383
I Le développement limité du recours aux forces militaires 384
1) La réalisation d'opérations militaires par l'Union européenne comme preuve de son développement effectif 385
2) La capacité des opérations militaires de l'Union de remplir les objectifs affectés à la PSDC 387
B) Les limites du développement de la dimension militaire 391
1) La relative autonomie dans la mise en œuvre des opérations militaires 391
2) Une ampleur modeste des capacités militaires arborées par l'Union européenne 394
II La compatibilité du recours aux ressources militaires avec la politique internationale générale de l'Union européenne 398
A) Un encadrement des opérations militaires fidèle aux axes de la politique extérieure de l'Union européenne 398
1) La légitimation des interventions militaires par référence au système international 399
2) La mise en valeur du multilatéralisme 405
B) L'affirmation d'un modèle sécuritaire non fondé sur une prépondérance militaire 412

1) Le recours à la force comme élément non prépondérant du concept stratégique de l'Union européenne 412
2) La préférence affichée en faveur d'une gestion multi-dimensionnelle post crise 416

Chapitre II : La cohérence de la politique juridique de coercition pacifique avec la politique internationale de l'Union européenne *419*
Section I : Les sanctions internationales de l'Union européenne dans le cadre du droit international général 420
I La participation à la centralisation des sanctions internationales en cas d'atteintes à la paix et à la sécurité internationales 421
A) La volonté de l'Union européenne d'être juridiquement liée par l'adoption des sanctions prises sur la base du chapitre VII 421
B) Le volontarisme de l'Union européenne dans le cadre de la mise en œuvre 426
II Les réactions autonomes de l'Union européenne 429
A) Le caractère limité des fondements juridiques aux sanctions internationales 430
1) L'adoption de contre-mesures limitée à l'Etat lésé 430
2) La possibilité de réaction ouverte en cas de violations de normes « erga omnes » 432
B) La position ambigüe de l'Union européenne au regard de l'hypothèse de contre-mesures adoptées en réponse à la violation d'une norme *erga omnes* 435
Section II : Le rôle de la politique conventionnel dans l'adoption des sanctions internationales de l'Union européenne 441
I L'adoption de « mesures appropriées » dans le cadre conventionnel en réaction aux violations des valeurs projetées par l'Union européenne 442
A) La clause *rebus sic stantibus* comme premier essai d'une recherche de fondement des mesures suspensives 443
B) La transformation de la violation des valeurs de l'Union en violation substantielle des traités 446
C) La clause droit de l'homme comme mécanisme juridique de légitimation d'une politique de sanction conventionnelle 450
II L'utilisation dynamique des instruments conventionnels dans le cadre de la politique de sanctions 455
A) Une mise en œuvre limitée des mesures appropriées au nom des clauses droits de l'homme 455
B) Une mise en œuvre rare mais cohérente 460
C) L'adoption de sanctions autonomes sur la base de la politique conventionnelle de l'Union européenne 464

Chapitre III : La politique de réception du droit international dans l'ordre juridique de l'Union européenne *469*
Section I : Une ouverture indéniable du juge de l'Union européenne à l'égard du droit international 470
I) L'intégration directe des accords internationaux en tant que composant de l'ordre juridique de l'Union 472
A) L'intégration des accords internationaux par leur assimilation au droit de l'Union européenne 472
B) L'assimilation des actes dérivés au droit de l'Union européenne 478
II) La perméabilité de l'ordre juridique de l'Union à l'ordre juridique international 479
A) L'intégration des normes internationales non écrites 479
B) L'incorporation des effets des accords conclus par les Etats membres 485
Section II : Une intégration du droit international conditionnée par la protection de l'ordre juridique de l'Union européenne 491
I) La protection de l'autonomie de l'Union européenne vis-à-vis du droit international 492
A) La mise en valeur de l'autonomie de l'ordre juridique de l'Union face à sa nature internationale 492
B) L'intégration contrôlée du droit international 496
1) La limitation de la supériorité des normes internationales aux normes de valeur infra constitutionnelle 497
2) Les limites intrinsèques d'un cloisonnement strict des ordres juridiques pour la Cour de justice de l'Union européenne 501
3) L'hypothèse d'une conciliation des impératifs de protection de son ordre juridique et de respect de l'environnement juridique international 507
II) La difficile admission d'une soumission à une juridiction internationale 511
Conclusion du Titre II : 519
Conclusion de la seconde partie *522*

CONCLUSION GENERALE 524

Bibliographie *530*

I Ouvrages, cours et thèses 531
II Articles 540
III Notes et rapports 573
IV Documents officiels 575
A traités et accords internationaux 575
1 Traités européens 575
2 Accords internationaux conclus par l'Union européenne 575
3 Autres accords internationaux 579
B Documents des institutions de l'Union européenne 579
1 Conseil européen 579
2 Conseil de l'Union européenne 580
a Actes PESC 580
α Actions Communes et décisions s'y rapportant 580
β Positions communes 582
γ Décisions PESC 583
b Actes de droit général 586
α Règlements 586
β Directives 588
γ Décisions 589
c Conclusions et rapports 591
3 Commission européenne 591
4 Parlement européen 593
5 accords internes 594
C Organisation des Nations Unies 594
1- Conseil de sécurité : 594
2- Assemblée générale : 594
3 Autres documents des Nations Unies 594
D Institutions françaises 595
E Institutions des Etats Unis d'Amérique 595
F Autres institutions 595
A CPJI et CIJ 596
1 CPJI 596
a Avis : 596
b Affaires contentieuses 596
2 CIJ : 596
a Avis : 596
b Affaires contentieuses : 596
B CJUE et Tribunal de l'Union 597
1 Tribunal de l'Union 597
2 Cour de justice 597
a Délibération : 597
b Avis : 597
c Arrêts : 598
C Conseil d'Etat français 603
D CEDH : 603
VI Sites internet : 604